

LA PALESTINE

SOUS LE

RÉGIME DES ORDRES EN CONSEIL

THESE POUR LE DOCTORAT D'UNIVERSITE
(MENTION DROIT)

SOUTENUE PUBLIQUEMENT
dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit
le Mardi 18 Juin 1940, à 15 heures

PAR

Joseph COHEN MEGORI

JURY D'EXAMEN :

Président : M. H. NÉZARD, Doyen.

Suffragants } MM. BRIDREY, Professeur
GOMDEAUX, Assesseur

CAEN

IMPRIMERIE CARON & C^{ie}

34, rue Demolombe

—
1940

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

LA PALESTINE

SOUS LE

RÉGIME DES ORDRES EN CONSEIL

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'UNIVERSITÉ

(MENTION DROIT)

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le Mardi 18 Juin 1940, à 15 heures

PAR

Joseph COHEN MEGORI

JURY D'EXAMEN :

Président : M. H. NÉZARD, Doyen.

Suffragants } MM. BRIDREY, Professeur
COMBEAUX, Assesseur

CAEN

IMPRIMERIE CARON & C^{ie}

34, rue Demolombe

1940

La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1939-1940

Doyen :

M. HENRY NEZARD (*, I. ㊦)

Doyen honoraire :

M. EUSTACHE PILON (C. *, I. ㊦)

Assesseur du Doyen :

M. GOMBEAUX (*, I. ㊦)

Professeurs honoraires :

MM. CABOUAT (O. *, I. ㊦)

DEGOIS (I. ㊦).

Professeurs :

MM. NÉZARD (*, I. ㊦), professeur de Droit administratif, chargé du Cours de Législation Minière ;

GOMBEAUX (*, I. ㊦), professeur de Droit civil, chargé du Cours de Droit international privé ;

BRIDREY (*, I. ㊦), professeur de Droit romain, chargé du Cours d'Histoire du Droit Public ;

BRUNET (*, I. ㊦), professeur sans chaire, Député.

LEPARGNEUR (*, I. ㊦), professeur de Droit commercial et de Droit civil, chargé du Cours de Droit maritime et du Cours de Législation financière ;

LEMONNIER (I. ㊦), professeur de Droit civil, chargé du Cours de Législation industrielle et du Cours de Droit criminel ;

PERREAU (*, I. ㊦, ㊦), professeur de Droit criminel, chargé du Cours de Droit civil approfondi et comparé, mobilisé ;

LAMPUÉ (I. ) , professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel, mobilisé.

YVER () , professeur d'Histoire du Droit français et d'Histoire du Droit privé. chargé du Cours d'Histoire de la Coutume de la Normandie ; mobilisé ;

PRUD'HOMME (*, , ) , professeur de Procédure Civile et de Voies d'Exécution ;

FRÉJAVILLE (*), professeur de Droit civil, chargé du Cours de Droit civil approfondi et comparé ;

BESNIER, professeur de Droit Romain ; mobilisé ;

LEDUC, professeur d'Economie Politique, chargé du Cours d'Histoire des Doctrines Economiques et du Cours de Législation Financière ; mobilisé ;

SAINT-GERMÈS, professeur d'Economie politique ; mobilisé ;

VILLEY-DESMESERETS, agrégé, chargé d'un Cours d'Economie politique et du Cours de Législation financière ; mobilisé ;

LAGOUELLE, chargé du Cours d'Histoire de Droit privé ;

CHRÉTIEN, chargé du Cours de Droit constitutionnel et d'un Cours de Droit administratif ;

BETTELHEIM, chargé du Cours d'Histoire des Doctrines économiques et d'un Cours d'Economie politique ;

PRUNETTI, chargé d'un cours d'Economie politique.

Secrétaire :

M. ROUX (*, I. , , ) , secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE.

LISTE DES ABREVIATIONS

C. A.	<i>Civil Appeal.</i>
C. P.	<i>Conseil Privé.</i>
J. O.	<i>Journal Officiel de la Société des Nations.</i>
L. A.	<i>Land Appeal.</i>
P. G.	<i>Palestine Gazette.</i>
C. M. D.	<i>Papers presented to Parliament by Command of His Majesty.</i>
C. O. J.	<i>Collection of Judgments.</i>
C. P. M.	<i>Commission Permanente des Mandats.</i>
P. C. App.	<i>Privy Council Appeal.</i>
C. P. J. I.	<i>Cour Permanente de Justice Internationale.</i>
P. O. I. C.	<i>Palestine Order in Council.</i>
J. C. O. P. C.	<i>Judicial Committee of the Privy Council.</i>
P. A. O. I. C.	<i>Palestine Amendment Order in Council.</i>

INTRODUCTION

Dans le cadre de cette étude entrent tous les Ordres en Conseil qui furent promulgués par le Conseil privé du Roi d'Angleterre pour la Palestine.

La législation palestinienne comprend plusieurs espèces de lois (1), mais les lois du caractère constitutionnel sont promulguées en Palestine par le Conseil privé du Roi.

Le Souverain anglais étant « la Source de Justice » (*The King is the Fountain of Justice*) acquiert par le *Foreign Jurisdiction Act* 1890, voté par le Parlement anglais, le pouvoir de promulguer en son Conseil des ordonnances afin de les appliquer dans les pays étrangers, protectorats, colonies ou possessions britanniques. Cependant le Roi anglais exerce sa compétence en Palestine en vertu du Mandat à lui confié.

Dans notre introduction il nous paraît convenable :

a) De donner rapidement une revue générale sur le système des Mandats, ainsi que de mentionner le caractère spécial du Mandat palestinien, étant donné que dans le courant de notre étude nous rencontrerons de temps en temps des problèmes spéciaux du Mandat palestinien :

b) D'examiner brièvement l'institution qui assiste le Roi

(1) V. pp. 71 et s.

en qualité d'organe législatif, c'est-à-dire le Conseil privé.

c) D'aborder rapidement le *Foreign Jurisdiction Act* 1890, d'après lequel Sa Majesté exerce sa juridiction en Palestine, en citant des jugements rendus à cet effet par les tribunaux en Palestine.

d) Et enfin de traiter brièvement les rapports entre le Mandat et l'Ordre en Conseil 1922, et ce dernier avec la loi votée par le Parlement en Angleterre, l'Ordre en Conseil et la loi édictée par le pouvoir législatif en Palestine.

A. — Le Mandat

I

L'art. 22 du pacte instaure le nouveau système du Gouvernement. Il applique aux territoires détachés de la souveraineté allemande et turque, et habités par des peuples pas encore capables de se diriger eux-mêmes, le principe que le bien-être et le développement des communautés forment une mission sacrée de la civilisation et que la tutelle de ces peuples doit être confiée à des nations plus avancées dans le progrès qui l'exerceront en qualité de Mandataires et au nom de la S.D.N.

A la conférence de la Paix les hommes d'Etat, sous l'influence d'idéaux généraux, ont donné une nouvelle extension à l'idée du protectorat politique, qui avait été appliquée pendant le xix^e siècle dans les territoires habités par des populations non entièrement développées.

La grande différence entre l'Etat protecteur et l'Etat mandataire prévue par le pacte consiste en ce que l'un obtient des droits sur les habitants et aussi sur les autres Puissances, tandis que l'autre assume des obligations envers les habitants et envers la Société des Nations.

L'idée essentielle du Mandat international doit être recherchée dans la conception anglaise de *trust*, c'est-à-dire biens tenus par une personne pour le bénéfice d'une autre dans certain but et avec le devoir de rendre compte à un tribunal de la façon dont elle remplit sa charge.

La Puissance mandataire, à laquelle le gouvernement d'un territoire est octroyé par la S.D.N., tient ce territoire en vertu d'un *trust* double — ce qu'on a appelé « le Mandat dual » :

- a) pour le bénéfice des indigènes ;
- b) pour le bénéfice de la Société internationale.

Mais elle est Mandataire de la S.D.N. à tous égards et doit rendre un rapport sur les deux obligations et subir la surveillance continuelle de la S.D.N. agissant par le moyen d'une Commission permanente (1).

Une tâche spéciale incombe au Mandataire de la Palestine en raison de l'inclusion dans le Mandat de la déclaration dite de Balfour, ministre des Affaires étrangères dans le Cabinet anglais pendant la guerre de 1914-1918, concernant l'établissement en Palestine d'un Foyer National Juif. Cette politique fut énoncée d'abord pendant la guerre par le Gouvernement britannique le 2 novembre 1917 et adoptée ensuite par les Puissances alliées.

Le Mandat déclare que le Mandataire sera responsable de la mise en exécution de cette déclaration, étant bien entendu qu'il ne sera rien fait de nature à porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique des Juifs dans les autres pays. Le préambule du Mandat atteste que cette déclaration comporte la reconnaissance des

(1) V. BENTWICH N., *Le Système des Mandats*, p. 125.

liens historiques du peuple juif avec la Palestine et aussi des raisons de la reconstitution de son Foyer National en ce pays.

LE FOYER NATIONAL JUIF

II

Le Mandat sur la Palestine a un triple but. Outre la mission pour la civilisation, qui se rapporte à la bonne administration d'un pays où se trouvent les lieux Saints de trois grands cultes, des Juifs, Arabes et Chrétiens, et à l'assurance du bien-être des habitants, mission qui est commune à tous les mandats, le Mandataire s'engage à faciliter la réalisation d'un idéal ancien et à assurer les conditions permettant l'établissement d'une nouvelle vie nationale.

C'est un nouveau développement du droit international que de s'étendre aux Nations qui ne constituent pas des Etats, aussi bien qu'aux Nations-Etats. L'idée d'un Foyer National pour un peuple sans territoire propre ne se trouve que dans le Mandat pour la Palestine. On avait proposé à un certain moment un projet semblable en faveur du peuple arménien et le traité de Sèvres envisagea un Mandat pour l'Arménie, mais par suite du défaut de Mandataire, les vœux des Puissances n'aboutirent à rien.

La mission spéciale du Foyer National Juif s'exprime dans le Mandat pour la Palestine par une série de dispositions qui prévoient d'un côté l'action du Mandataire et, de l'autre côté, l'action d'un organisme juif, qui doit être reconnu par le Mandataire et collaborer avec lui dans l'établissement du peuple juif. L'art. 2 du Mandat prescrit que le Mandataire devra, sous sa responsabilité, instituer des conditions politiques, administratives et économiques de

nature à assurer l'établissement du Foyer National Juif ; l'art. 4 reconnaît officiellement l'organisme juif pour donner des avis à l'Administration et de coopérer avec elle dans toutes les questions économiques, sociales et autres susceptibles d'affecter l'établissement du Foyer National Juif et les intérêts de la population juive en Palestine ; l'art. 6 prescrit expressément la coopération entre l'Administration de la Palestine et l'organisme juif qui, depuis 1929, s'appelle « Agence Juive », et doit faciliter l'immigration juive et favoriser avec l'aide de l'Agence Juive une colonisation agricole intensive de la part des Juifs ; l'art. 7 prescrit que la loi sur la nationalité comportera des clauses destinées à faciliter l'acquisition de la nationalité palestinienne par les Juifs qui s'établiront en Palestine ; l'art. 11, que l'Administration doit introduire un régime agraire adapté aux besoins du pays et ayant en vue d'encourager la colonisation intense ; l'art. 22, que l'anglais, l'arabe et l'hébreu seront les langues officielles du pays ; l'art. 23, que l'Administration reconnaîtra les jours des fêtes religieuses des différentes communautés comme jours de repos légal pour leurs membres.

L'obligation du Mandat d'y établir un Foyer National Juif modifia d'une manière radicale les pouvoirs confiés au Mandataire envers la population existante de la Palestine. Le Mandataire reçoit plein pouvoir de législation et d'administration, sous réserve des limites fixées par le Mandat. Ceci, c'est la disposition normale des Mandats B et C, qui diffère du principe des Mandats sur la Syrie et l'Irak, où le Mandataire s'engage à élaborer un statut organique introduisant l'autonomie. Le Mandataire en Palestine n'est pas soumis à une telle obligation, mais il doit d'un côté instituer un état des choses politiques capables d'assu-

rer le développement des institutions de libre gouvernement et, de l'autre côté, il doit encourager l'autonomie locale.

B. — Le Conseil privé

I

Dès le début de l'histoire de l'Angleterre nous voyons le Roi entouré d'un certain nombre de familiers qui composent son Conseil et les origines de cette institution se retrouvent aisément dans la Curia Regis des Rois anglo-normands. Les attributions de ce Conseil sont multiples et, en quelque sorte, universelles. C'est pour le Souverain un donneur d'avis et aussi une Cour de justice.

Dans la suite des temps, les affaires de l'Etat devenant de plus en plus nombreuses et complexes et, par suite, le besoin d'une spécialisation de plus en plus impérieux, il se détache, petit à petit, de ce Conseil une série d'organismes qui deviendront les rouages de l'actuelle machine gouvernementale, administrative et judiciaire anglaise.

L'un des plus importants de ces organismes est la Commission Judiciaire du Conseil privé qui est considérée comme un Tribunal Suprême de l'Empire Britannique. Quant aux matières qui font l'objet de pourvois, leur variété est extrême ainsi qu'à l'importance des objets en litige. A côté des cas civils ou criminels ordinaires, nous trouvons sur les rôles du *Judicial Committee* de nombreux *cases* constitutionnels, notamment des difficultés d'interprétation des Constitutions Fédérales de certains Dominions, surtout du Canada, en ce qui concerne le partage d'attribution

entre le Gouvernement Fédéral et les divers Gouvernements Provinciaux (1).

Au xiv^e et au xv^e siècles, il y avait le Grand Conseil et le Conseil continuél ou Conseil privé. (Le terme *Privy Council* date du règne d'Henri VI.) (2)

Le premier était convoqué dans certaines circonstances, le second assistait constamment le Roi.

Le Conseil privé lui-même subit des changements au xvi^e siècle. Le nombre des Conseillers varia. Il était de onze à l'avènement d'Henri VIII et de quarante sous Edouard VI. Pendant les règnes de Marie-Elizabeth le nombre des Conseillers est de beaucoup supérieur au nombre des membres qui assistaient ordinairement aux réunions du Conseil.

NOMINATION D'UN CONSEILLER PRIVÉ

II

Le Conseiller privé est nommé par le Roi. Il prête le serment de service *Oath of Office* et le serment d'allégeance et baise la main du Souverain à une réunion du Conseil. La formule du serment de service est la suivante :

« Vous devez jurer d'être un loyal et fidèle serviteur de Sa Majesté le Roi, en qualité de membre du Conseil privé de Sa Majesté. Vous ne devrez savoir ni apprendre rien qui soit médité, commis ou prononcé contre la personne de Sa Majesté, son honneur, sa couronne ou sa dignité, sans y faire opposition de tout votre pouvoir et sans le révéler à Sa Majesté elle-même ou à tel membre de son Conseil privé qui pourra en aviser Sa Majesté. Vous devrez, dans toutes choses qui viendront à être proposées,

(1) V. l'affaire d'Urtas, p. 84.

(2) V. ANSON, *Loi et Pratique const. de l'Angleterre*, p. 109.

traitées ou discutées en Conseil, faire connaître loyalement et fidèlement votre avis et opinion en votre âme et conscience et garder le secret sur toutes affaires qui vous seraient confiées ou révélées ou qui seraient traitées secrètement en Conseil. Et, si l'une desdites affaires ou discussions en Conseil est relative à un des Conseillers, vous devrez ne pas la lui révéler et la tenir secrète jusqu'à ce que Sa Majesté ou le Conseil décide de la publier. Vous devrez de votre mieux garder foi et allégeance à Sa Majesté le Roi ; et vous devrez assister et défendre toutes juridictions, prééminences et autorités reconnues à Sa Majesté et attachées à la Couronne par actes du Parlement ou autrement vis-à-vis de tous princes, personnages, prélats, Etats ou potentats étrangers. Et généralement, en toutes choses, vous devrez faire ce que doit faire pour Sa Majesté un loyal et fidèle serviteur. Que Dieu vous y aide ainsi que le contenu sacré de ce livre. » (1)

Les membres du Conseil privé peuvent se répartir en trois groupes :

1) Les membres du Cabinet, étant *Confidential Advisers* de la Couronne, doivent nécessairement faire partie du Conseil privé ;

2) Certaines fonctions élevées confèrent à leurs titulaires, bien que n'ayant rien de politique, le droit de siéger au Conseil ; ex. archevêque de Canterbury, évêque de Londres.

3) Enfin, il y a au Conseil un groupe de personnes qui se sont distinguées dans la vie politique ou au service de la Couronne, et à qui le titre de Conseiller privé a été conféré comme récompense. Les fils du Roi sont de naissance

(1) V. ANSON, pp. 170-171.

Conseillers privés tant que vit leur père ; ils n'ont pas à prêter serment.

Le Conseil privé est essentiellement un organe exécutif. Il se réunit pour mettre en action l'avis donné au Souverain par le Cabinet ou par un ministre, ou pour remplir les fonctions qui lui sont imposées par la coutume ou par les *Statutes*. Il n'agit pas sous sa propre responsabilité, mais sous la responsabilité d'un département, le *Colonial Office*, le *Foreign Office*, ou tout autre département dont on lui demande de réglementer ou de répartir à nouveau les attributions ou les traitements.

Quand une pétition est adressée à la Couronne à l'effet d'obtenir une charte, l'affaire est communiquée pour avis à un Comité du Conseil privé. Ce n'est que par cet intermédiaire du Comité que le Conseil a continué d'exercer des fonctions consultatives. Dans d'autres cas où le Conseil peut avoir à agir sous la responsabilité propre, il lui est loisible de consulter les Jurisconsultes (*Law Officers*) de la Couronne. Il n'est pas nécessaire que les personnes convoquées soient toutes des ministres du Cabinet, ni même qu'il s'en présente plus de trois. Quand il s'agit d'affaires simplement approuvées par le Roi en Conseil, une ordonnance est rendue à cet effet. Quand il est à désirer que la décision du Conseil soit largement connue dans le public, on lance une proclamation royale.

Les proclamations ne sont pas d'un usage fréquent. On n'y a guère recours que pour convoquer, proroger ou dissoudre le Parlement, pour annoncer une déclaration de guerre ou la conclusion de la Paix.

Certaines de ces Ordonnances sont des actes très importants de ce que l'on peut appeler Législation Départementale, ce sont des instruments de Gouvernement pour les

Colonies de la Couronne (*Crown Colonies*), pour les établissements et Protectorats nouvellement organisés ainsi que pour les territoires sous Mandat. Ce sont des Ordonnances de ce genre qui confirment ou annulent les actes des Pouvoirs Législatifs Coloniaux, qui donnent effet aux Traités, accordent des chartes aux Compagnies ou aux Corps Municipaux, réglementent le fonctionnement des Départements administratifs.

Une Ordonnance en Conseil (*Order in Council*) est en pratique une décision prise par le Roi en Conseil et portée, par publication ou autrement, à la connaissance de ceux qu'elle concerne. Elle est ainsi conçue :

« A la Cour de....., le..... 19..., présente Sa Très Excellente Majesté, le Roi en Conseil.

« Sa Majesté, par et avec l'avis de Son Conseil Privé, donne ordre, et il est par la présente ordonné..... » (Suit la teneur de l'ordonnance.) (1)

L'Ordonnance en Conseil est rendue par le Roi « par et avec l'avis de Son Conseil Privé ». Les personnes présentes à la réunion du Conseil où l'Ordonnance fut rédigée, assument la responsabilité de ce qui y a été fait.

QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE L' « *ordinance* » ET LE « *statute* » ?

III

Il existe en effet entre ces deux modes de législation des différences de forme et des différences de nature.

L'*ordinance* est rendue sous forme de lettres patentes ou de charte et n'est point insérée au *Statute Roll*. C'est un

(1) V. ANSON, p. 56.

acte du Roi ou du Roi en Conseil, un acte temporaire et qui peut être rapporté par le Roi ou par le Roi en Conseil. L'*ordonnance* semble revêtir la forme législative qui était en usage alors que la Couronne en Conseil remplissait à la fois les fonctions législatives et les fonctions exécutives.

Parmi ces ordonnances, les unes doivent être soumises au Parlement, mais elles entrent en vigueur à moins que, dans un délai donné, l'une des Chambres ne vote une adresse de protestation, tandis que les autres entrent en vigueur immédiatement ou à une époque déterminée. Celles-ci sont simplement déposées sur le bureau des Chambres dans le but de faire connaître officiellement leur adoption.

Le *statute*, par contre, est l'acte du Parlement (Chambre des Communes et Chambre des Lords) et de la Couronne. Il est inséré au *Statute Roll*. C'est une addition faite à titre permanent, à la loi du pays, il ne peut être rapporté que par le corps législatif qui l'a élaboré et suivant la même procédure (1).

L'*ordonnance* ne peut pas créer un nouveau crime capital ou donner à la Couronne une nouvelle source de revenus, car si un *ordonnance* créait un nouveau crime capital ou donnait à la Couronne une nouvelle source de revenus, il modifierait la loi qui est l'œuvre du Parlement seul et, par conséquent, il est considéré comme illégal.

LES POUVOIRS EXÉCUTIFS DE LA COURONNE EN CONSEIL

IV

La Couronne est à la tête du pouvoir exécutif. Elle exécute les lois pour autant que leur exécution appelle l'inter-

(1) V. ANSON, 1903, pp. 279 et s.

vention d'une autorité publique nationale. Il y a bien quelques fonctions exécutives qui appartiennent juridiquement à la Couronne en Conseil, c'est-à-dire au Roi agissant de l'avis de son Conseil Privé. La Couronne accorde toutes les grâces, crée tous les pairs et confère tous les titres et honneurs. Elle peut accorder des chartes d'incorporation en y attachant certains pouvoirs, pourvu qu'ils ne soient point contraires à la loi du pays, et pour autant que ce droit n'ait pas été limité par une loi, mais comme conséquence des diverses lois de réforme électorale, des lois sur les municipalités et des lois sur le gouvernement local, il ne peut plus être accordé de charte conférant de pouvoirs politiques si ce n'est en vertu d'une loi. Comme Chef de l'Eglise établie d'Angleterre, elle réunit la convocation et lui donne licence de traiter des affaires arrêtées au préalable. Elle nomme virtuellement les Archevêques, les Evêques. Comme chef de l'Armée et de la Marine, elle lève et commande les forces armées de la Nation et fait les règlements de leur administration, sous réserve, naturellement, des lois et du vote annuel du contingent. Elle a le pouvoir de déclarer la guerre et de faire la paix. Dès la création du Cabinet responsable vis-à-vis du Parlement qui date de la révolution de 1688, les attributions du Conseil privé dans tous les pouvoirs exécutifs du Roi ne sont plus qu'une ombre. Le Conseil privé, de nos jours, ne se réunit jamais en corps, si ce n'est pour l'accomplissement de quelques cérémonies. Sans doute, son intervention est encore juridiquement requise pour l'exécution de nombreux actes politiques, comme, par exemple, l'adoption des ordonnances en Conseil. Mais c'est une simple formalité n'exigeant plus que la présence de trois personnes qui suivent les indications d'un ministre, car tous les ministres de Cabinet font partie du

■

Conseil privé. A l'heure actuelle, il est surtout un collègue honoraire. Les membres sont nommés à vie et portent le titre « Très Honorable ». Dans ces dernières années la qualité de membre du Conseil privé a été conférée comme une espèce de décoration pour les services rendus dans la politique, les lettres, les sciences, la guerre ou l'administration (1).

C. — Le Foreign Jurisdiction Act 1890 (2)

I

L'art. 1^{er} du *Foreign Jurisdiction Act* 1890 donne à Sa Majesté Britannique le pouvoir d'ordonner en Conseil pour les pays étrangers où elle exerce une juridiction en vertu des traités, capitulations, consentement, usages et autres moyens juridiques.

L'art. 5 de ladite loi donne à Sa Majesté en Son Conseil la compétence d'ordonner que les lois qui sont décrites dans le premier, supplément de cette loi ou chaque loi qui est applicable à ce temps ou qui viendra amender ladite loi ou qui viendra à sa place, seront applicables dans tous les pays étrangers dans lesquels Sa Majesté en Conseil exerce une juridiction, soit avec ou sans exceptions, adaptations ou changements qui seront mentionnés dans l'Ordre. La deuxième partie de l'art. 5 donne le même effet à ces lois parlementaires qui seront appliquées dans le pays étranger ou dans une colonie britannique, comme elles avaient été légiférées par Sa Majesté en Son Conseil. En d'autres mots, nous disons que la loi de juridiction dans les pays étran-

(1) V. LOWELL L., *Le Gouv. de l'Angleterre* 1910, traduction française, p. 96).

(2) V. *Laws of Palestine*, 1933, Revised edition, vol. III.

gers donne la compétence de juridiction à Sa Majesté en Son Conseil pour le pays étranger, et avec cela la compétence d'ordonner par Ordonnance du Roi l'application de telles ou telles lois parlementaires conformément au supplément joint à cette loi mentionnée ci-dessus. En vertu des dispositions du dit art. 5 des articles furent insérés dans la constitution de 1922. Les art. 35 et 37 parlent de l'introduction et application des lois britanniques en Palestine.

Il faut particulièrement remarquer l'art. 10 du *Foreign Jurisdiction Act* 1890, qui permet à Sa Majesté en Son Conseil d'amender ou changer chaque Ordonnance du Roi en Son Conseil qui fut promulgué en vertu de cette loi (*Foreign Jurisdiction Act* 1890), et l'art. 11 qui parle sur la nécessité d'apporter devant le Parlement (Chambre des Communes et Chambre des Lords) chaque Ordonnance du Roi en Son Conseil immédiatement après sa promulgation, indifféremment si les Chambres se trouvent en session ou non, immédiatement après le commencement de la session suivante du Parlement, et cette loi aura le même effet législatif comme elle avait été légiférée dans cette loi. Il nous faut remarquer que le paragraphe demande tout simplement qu'« il soit apporté devant les deux Chambres » et ne demande aucun vote de cette loi. Il nous paraît que c'est seulement une demande formelle. Cette formalité n'est exigée que pour informer le Parlement qu'une nouvelle Ordonnance du Roi a été rendue, car l'Ordonnance du Roi est applicable du moment que le Roi l'a signée.

La notion « Mandat » pour un territoire quelconque est une notion nouvelle de la loi internationale qui n'apparaît qu'après la guerre comme résultat du traité de paix de Versailles, qui donnait des territoires qui appartenaient autrefois à l'Allemagne et à la Turquie, comme Mandat. Il est

pourtant clair que la loi de juridiction dans les pays étrangers ne peut pas prévoir la domination sur un territoire soumis au Mandat et c'est pourquoi elle employait le terme « pays étranger ». L'art. 16 de ladite loi définit cette notion dans une forme très commode et simple : « Le terme pays étranger signifie « tout pays ou place en dehors des colonies de Sa Majesté ». Cette définition n'embrasse pas les *dominions*. Nous verrons plus loin que la situation de la Palestine et la souveraineté sur elle comme pays sous Mandat ne sont pas assez claires et définies, mais en ce qui concerne sa position à l'égard de l'administration britannique, sont mieux définies et plus précises par le fait que les Anglais ont introduit en Palestine des systèmes d'administration des autres pays qui ne sont pas soumis au Mandat et les ont employés en Palestine avec certaines modifications. La proximité entre l'administration Palestinienne et celle de l'administration des pays sous protectorat anglais, apparaît dans la Constitution de 1922 qui fut rendue en vertu du *Foreign Jurisdiction Act* 1890, par lequel le Roi exerce une domination et souveraineté dans chaque pays et Etat qui ne sont pas dans les cadres des dominions ou colonies, mais en vertu du consentement, capitulation, etc.

Ce principe fut mis en valeur dans l'arrêt du « Comité Judiciaire du Conseil Privé », qui siège comme une Cour Suprême de tout l'Empire Britannique. Cet arrêt de 1925 fut rendu dans l'appel du Gouvernement de Jérusalem contre Suliman Murra et autres, contre une décision de la Cour Suprême en Palestine qui annulait l'Ordre des sources d'Urtas. Nous aurons encore l'occasion de nous en occuper d'une manière plus détaillée (1). Ce qui est impor-

(1) V. pp. 93 et s.

tant pour nous de mentionner ici c'est que le Comité Judiciaire du Roi, avant de trancher la question au fond, les juges éclaircissent la question si le Comité Judiciaire est compétent de s'occuper de cet appel en dépit que dans les arguments de l'appel cet argument ne fût invoqué. L'opinion des Lords-Juges est qu'il n'y a aucun doute en ce qui concerne leur compétence en matière de cet appel. Ils continuent : Le *Foreign Jurisdiction Act* 1890 donne une juridiction à Sa Majesté sur chaque pays étranger qui suivant contrat, soumission, donation, emploi et d'autres moyens juridiques presque comme si ce pays fût conquis par conquête ou renonciation. D'après cela il n'y a aucun doute que la juridiction exercée en Palestine en tant que pays sous Mandat de la S.D.N. appartient à cette catégorie de pays, et que l'appel contre la décision de la Cour Suprême en Palestine devant Sa Majesté comme source de la loi est bien à sa place.

L'AFFAIRE DE SHARIF EL SHANTI

II

Il est intéressant de remarquer à cette occasion l'opinion de *District Court* de Nablus en matière de la juridiction qu'exerce Sa Majesté en Palestine dans l'appel qui fût soumis à lui par le Procureur Général. C'était le cas où le Juge de Paix Principal Anglais acquittait l'accusé Sherif Shanti, le 6-10-1935, de l'accusation d'avoir violé la loi du jeûne de Ramadan. Le résumé du jugement est à peu près le suivant :

a) Le *District Court* ne consentit pas à l'opinion du Juge de Paix qui est d'avis que le pouvoir de la Couronne en Palestine est subordonné aux termes du Mandat. La Cour

demande : En vertu de quelle autorité la Couronne exerce-t-elle son pouvoir législatif en Palestine ? Il est clair, répond la Cour, que ce n'est pas le Mandat, parce que ce document n'a aucune valeur juridique dans les tribunaux de l'Etat, sauf dans la mesure où elles sont insérées dans la loi palestinienne. C'est certainement l'Ordre en Conseil, lui-même.

b) Le *District Court* est d'avis que l'Ordre en Conseil qui fut rendu en vertu du *Foreign Jurisdiction Act* 1890 n'est pas, au point de vue juridique, susceptible d'être annulé, même s'il n'est pas conforme au pouvoir qui lui est donné par un traité par lequel la Couronne exerce son contrôle sur le territoire.

c) La Cour ajoute en disant qu'il nous paraît qu'au point de vue juridique il n'y a aucune différence entre le statut de protectorat et celui du territoire soumis au Mandat. De là nous tirons la conclusion que la situation juridique de la Palestine et sa dépendance de la Couronne, qui a le plein pouvoir de légiférer par des Ordres en Conseil qui ne peuvent pas être invalidés même si leurs prescriptions dépassent la juridiction et la compétence prévues par le texte du Mandat (1).

Dans l'appel devant la Cour Suprême contre la décision du *District Court*, le Juge Copland partage aussi cet avis. Il cite dans sa décision le jugement du Comité Judiciaire du Roi dans le cas de *Sobhuza II, v. Miller and others* (1926) A. C. 518, qui décide que les Ordres en Conseil, qui sont rendus en vertu du *Foreign Jurisdiction Act* 1890, sont supérieurs et ne sont pas susceptibles d'être annulés même s'ils dépassent le pouvoir qui leur est donné par le traité

(1) V. C. O. J., vol. VIII, p. 651.

par lequel la Couronne assume le contrôle sur le territoire.

Nous nous contentons de deux exemples mentionnés ci-dessus afin de démontrer comment les tribunaux palestiniens ont interprété le pouvoir de juridiction que possède Sa Majesté en Palestine. C'est pourtant une interprétation des tribunaux et, comme nous l'avons remarqué plus haut dans l'arrêt des Sources Urtas, les Juges-Lords sont d'avis que la juridiction exercée en Palestine comme pays mandataire est dans le patronage de la S.D.N., et cela nous devons accentuer que cela est d'après la loi de juridiction, etc. Cette interprétation des tribunaux palestiniens est contraire aux principes du droit international public, ainsi qu'aux principes du droit constitutionnel international.

D

Après avoir examiné en bref le caractère spécial du Mandat palestinien, l'Institution qui assiste le Roi en qualité d'organe législatif, c'est-à-dire le Conseil Privé, ainsi que le *Foreign Jurisdiction Act* 1890, en vertu duquel Sa Majesté en Conseil exerce sa juridiction en Palestine, il nous faut maintenant examiner les rapports entre :

- 1° le Mandat et l'Ordre en Conseil (1922) ;
- 2° l'Ordre en Conseil et la loi votée par le Parlement en Angleterre ;
- 3° l'Ordre en Conseil et la loi édictée par le pouvoir législatif en Palestine.

LES RAPPORTS

ENTRE LE MANDAT ET L'ORDRE EN CONSEIL (1922)

I

Le problème des rapports entre le droit international et le droit constitutionnel, c'est-à-dire, dans notre étude, les

rapports entre le Mandat qui relève du droit international et l'Ordre en Conseil (1922) qui est considéré comme la Constitution Palestinienne qui relève du droit interne, ne sont pas seulement un problème de la théorie de droit, mais un problème pratique dont les solutions sont nécessaires pour les besoins quotidiens de la vie juridique des ressortissants de la Palestine, dans la vie diplomatique, dans la pratique judiciaire, dans la vie administrative de chaque jour — les juges, les avocats, les hommes politiques sont obligés de résoudre ce problème. Cependant, dans nos cas, ce problème de la validité de la juridiction de la Couronne, a-t-il peut-être dépassé les pouvoirs conférés au mandataire résolu par les tribunaux d'une manière variée.

Nous avons soulevé cette question par suite de l'analyse du pouvoir de la Couronne en promulguant la Constitution et, en général, son pouvoir comme la suprême source de la législation par Ordre en Conseil et la tendance des tribunaux, que nous avons montrée plus haut, en interprétant ce pouvoir royal qui dépasse même les pouvoirs à lui confiés par le Mandat.

Le texte du Mandat, comme chaque contrat, contient une offre et une acceptation. Nous avons déjà fait allusion à l'institut du *trust* (1) qui existe dans le droit anglais en le comparant au système du Mandat. Le texte du Mandat contient aussi dans son préambule les passages suivants :

« Considérant que les Puissances Alliées ont choisi Sa Majesté Britannique comme Mandataire pour la Palestine ;

Considérant que Sa Majesté Britannique a accepté le Mandat pour la Palestine, et s'est engagée à l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux disposi-

(1) V. p. 11.

tions ci-dessus » et ensuite sont inscrits les 28 articles du Mandat. De là il résulte en premier lieu, et en général, que Sa Majesté a accepté le Mandat conformément à ses termes approuvés par le Conseil de la S.D.N. Je dis « en général » parce que nous verrons plus loin qu'il y a encore certains articles du Mandat qui déclarent expressément ou implicitement jusqu'à quelle limite le pouvoir du Mandataire s'étend soit en matière de législation, soit en matière d'administration. Ces articles, en dépit des diverses matières qu'ils traitent, déclarent la S.D.N. suprême patron sur le Mandataire, en veillant sur l'exercice des pouvoirs selon les termes du Mandat.

L'art. 1^{er} du Mandat déclare : « Le Mandataire aura pleins pouvoirs de législation et administration, sous réserve de limites qui peuvent être fixées par les termes du Mandat. » En conséquence, les pouvoirs de législation et d'administration seront exercés en conformité avec le Mandat

L'article le plus important et le plus convaincant est l'art. 24 qui parle du contrôle de la S.D.N. sur le Mandataire et qui exige du Mandataire d'adresser au Conseil de la S.D.N. un rapport annuel répondant à ses vues sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du Mandat, les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année doivent être annexés audit rapport.

L'art. 26 déclare que le Mandataire accepte que tout différend quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat, et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour Permanente de Justice Internationale prévue par l'art. 14 du pacte de la S.D.N.

Par cet article, le Mandataire s'engage à remplir les dispositions du Mandat vis-à-vis des membres de la S.D.N., et chaque différend qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre appartient à la juridiction de la C.P.J.I. Cela montre avec clarté le caractère international du régime du Mandat et les garanties qu'il donne aux membres de la S.D.N. et que le Mandataire est lié à cette procédure (1).

L'art. 27 du Mandat exige le consentement du Conseil de la S.D.N. pour toutes modifications à apporter aux termes du présent Mandat, et enfin, l'art. 28 qui nous dit de quelle façon certaines affaires vont être réglées dans le cas où le Mandat prendrait fin. Il n'existe aucune disposition dans le pacte ou dans les différents mandats concernant les principes qui doivent être appliqués ou les mesures qu'il convient de prendre dans le cas de cessation de Mandat.

L'art. 28 stipule que les droits garantis par les art. 13 et 14 relatifs aux Lieux Saints seront sauvegardés quand le Mandat prendra fin ainsi que les obligations financières légalement contractées par l'administration de la Palestine pendant la durée du Mandat.

Nous n'avons pas l'intention d'étudier ici le problème de la fin du Mandat, les conditions préalables et la procédure à suivre, ce que nous voulons montrer par cet article, ainsi que par les articles précédents, c'est comment et jusqu'à quelles limites s'étend le pouvoir du Mandataire en disposant de ce pouvoir qui lui est reconnu comme souverain sous les réserves citées. Il faut particulièrement remarquer

(1) D'après cet article, M. MAVROMATIS, sujet grec, s'adressa à son Gouvernement en ce qui concerne les concessions qu'il avait obtenues des autorités ottomanes. Le Gouvernement grec saisit du différend la Cour Permanente de Justice Internationale. V. MOCH pp. 160-174.

si le pouvoir constitutionnel, qui émane de lui, a-t-il pu tout faire, comme certains Tribunaux en Palestine l'interprètent quand ils touchent ce problème de souveraineté, ou bien il est lié par les prescriptions du mandat. Il est bien évident qu'il est lié par les prescriptions du Mandat.

Nous avons énuméré les articles concernant cette question qui se trouve dans le texte du Mandat, il nous faut maintenant analyser les articles qui traitent spécialement de ce problème et qui se trouvent dans la Constitution.

La Constitution est divisée en huit parties. La première partie contient trois articles. Le premier article définit l'étendue de l'application de cet Ordre en Conseil. Le premier article stipule : Cet Ordre en Conseil embrassera tous les domaines auxquels s'applique le Mandat Palestinien et qui sont décrits et nommés par le nom « Palestine ».

L'art. 2 de la Constitution contient, parmi d'autres définitions, la définition du terme « Mandat », lequel signifie le Mandat pour la Palestine qui fut approuvé, et les termes par lesquels ont été définis par le Conseil de la S.D.N. le 24-7-1922. Ces dispositions sont nécessaires puisque le pouvoir du Mandataire émane du Mandat. Par conséquent, ce pouvoir ne peut pas dépasser ou déborder les limites de ce territoire. C'est, en premier lieu, la « *rationi loci* » qui doit être définie. Et, comme un analogue, on peut dire que si le Mandataire ne peut dépasser ses pouvoirs prescrits, l'étendue sur laquelle le Mandat sera exécuté, aussi ne peut pas dépasser les pouvoirs définis par les articles du Mandat qui les attribuent le « *rationi materie* » et non comme une partie des tribunaux essaie de faire en disant que le *Foreign Jurisdiction Act* 1890 confère une juridiction assez large, même si elle n'est pas prévue par le Mandat.

Les dispositions que toute la législation qui va être édictée

pour l'avenir doit être en conformité avec le Mandat, et chaque loi ou ordonnance qui est d'une manière quelconque contradictoire ou n'est pas en conformité avec les termes du Mandat, ne seront pas promulguées, sont répétées maintes fois dans la Constitution.

L'art. 17 (1) (C) prescrit que toute législation édictée à l'avenir doit être en conformité avec le terme de Mandat. Mais nous aurons l'occasion de parler en détail de cet article dans les rapports entre l'Ordre en Conseil et la loi édictée en Palestine (1). L'article le plus convaincant est l'art. 89 parce qu'il fixe le mieux les limites assignées au pouvoir de « législation et d'Administration » en Palestine. Il est comme suit :

« Le droit est réservé à Sa Majesté, à Ses héritiers et à Ses successeurs de faire de temps en temps, après avis de Son ou de Leur Conseil Privé, toutes les lois ou ordonnances qui Lui ou Leur apparaissent nécessaires pour la paix, l'ordre et le gouvernement juste de la Palestine en conformité avec le Mandat à lui conféré. »

La Constitution déclare ouvertement que toutes les prérogatives de la législation conservées à Sa Majesté et à Ses héritiers pour le règne de la paix et bonne administration sont et seront d'après le Mandat conféré à Lui. C'est un des articles les plus importants de la Constitution qui déclare expressément la subordination de toute la législation au Mandat et la supériorité et la primauté du Mandat sur les lois.

Après que la Constitution avertit maintes fois que chaque loi qui est en contradiction avec les termes du Mandat est nulle et que sa ratification est prohibée, dans l'art. 89 la

(1) V. pp. 34 et s.

Couronne même déclare qu'elle a le pouvoir de législation et toutes les prérogatives réservées à Elle et à Ses héritiers sous condition qu'ils seront exercés conformément au Mandat. Cet article veut dire que tout nouvel Ordre en Conseil promulgué doit être conforme au Mandat.

L'art. 85 de la Constitution soumet le Mandataire au contrôle de la S.D.N. Il stipule que si une communauté religieuse ou une partie reconnue de la population palestinienne porte plainte que le Mandataire ne remplit pas les prescriptions du Mandat, le droit lui est donné de présenter un mémorandum au Haut Commissaire par l'intermédiaire d'un membre de l'*Advisory Council* ou par l'intermédiaire d'un membre de toute autre institution consultative instituée en vertu de l'art. 17 (2) (b) dudit Ordre en Conseil.

Chaque mémorandum présenté de la façon décrite sera examiné selon la manière fixée par Sa Majesté suivant la procédure qui sera élaborée par la S.D.N.

Sans entrer dans les problèmes politiques liés avec la Constitution de 1922, qui sont en dehors de notre étude juridique de cette Constitution, nous pouvons constater affirmativement que le Mandat est considéré comme le seul acte constitutionnel de la Palestine, puisqu'on ne peut pas appeler Constitution un acte qui est en même temps subordonné à un autre acte constitutionnel, surtout dans notre cas dans lequel le Mandat est un acte constitutionnel international.

RAPPORTS ENTRE L'ORDRE EN CONSEIL ET LA LOI VOTÉE PAR LE PARLEMENT EN ANGLETERRE

II

Nous avons soulevé cette question du fait qu'il existe quelques actes du Parlement (*statute*) appliqués en Palestine.

Nous avons dit plus haut que le *Foreign Jurisdiction Act* 1890 donne compétence de juridiction à Sa Majesté en Son Conseil pour appliquer telles ou telles lois parlementaires en Palestine. En réalité, les articles 35 et 37 de la Constitution Palestinienne parlent de l'introduction et l'application des lois parlementaires en Palestine (1). De plus, le *Foreign Jurisdiction Act* 1890 comporte un supplément qui énumère toute une série d'actes parlementaires applicables en Palestine du jour de l'entrée en vigueur de la Constitution.

Mais là se pose la question de savoir si Sa Majesté peut appliquer en Palestine un Ordre en Conseil incompatible avec les termes d'une loi parlementaire, en d'autres termes, si le Roi, légiférant en son Conseil, peut modifier une loi parlementaire. A l'origine de l'histoire parlementaire de l'Angleterre, les *statutes* étaient rédigés et publiés par la Couronne en Conseil sur pétition des Etats du Royaume. En ces temps où la Couronne possédait le pouvoir législatif parallèlement avec les Communes, il était difficile de distinguer l'*Ordinance* du *Statute*. La procédure suivie pour la confection et l'adoption des lois donna lieu à des difficultés de diverses sortes.

Il y avait une confusion entre le *statute* et l'*ordinance*. Cette confusion se dissipa peu à peu au cours du règne d'Edouard III. L'acte de 1322 est même plus explicite en ce qui concerne les droits des Communes en matière législative.

Lorsque la situation de la Couronne et du Parlement vis-à-vis l'un de l'autre et leur rôle respectif furent mieux définis, la Couronne et les Communes se rendirent compte de l'importance de cet exercice par la Couronne en Conseil

(1) Par exemple, l'art. 8 de l'Ordre en Conseil, 1927, p. 106.

d'un pouvoir législatif indépendant. Dans le cas où la Couronne exerce des pouvoirs qu'elle a reçus du Parlement, elle agit en vertu d'une délégation d'autorité strictement limitée aux termes de la loi et qui n'opère que pour autant qu'elle y soit expressément mentionnée.

En conséquence, les Ordres en Conseil sont une espèce de législation de second rang, ils ne peuvent être en contradiction avec les lois du Parlement dont ils tirent leur force. D'ailleurs, en pratique, il est difficile de supposer un cas où le Roi, par un Ordre en Conseil, irait à l'encontre d'une loi parlementaire à la confection de laquelle il a participé

LES RAPPORTS ENTRE L'ORDRE EN CONSEIL 1922
ET LA LOI ÉDICTÉE PAR LE POUVOIR LÉGISLATIF EN PALESTINE

III

Si nous cherchons dans la Constitution des articles qui traitent du rapport entre la Constitution et la loi édictée par le pouvoir législatif en Palestine, nous ne trouverons aucun texte à cet effet. Et cependant, le législateur palestinien doit connaître ce que la Constitution lui permet de faire et ce qu'elle lui interdit, en d'autres termes, les limites de son pouvoir législatif.

La Constitution de 1922 fut amendée par un Ordre en Conseil du 4 mai 1923. Dans l'art. 17, alinéa C, nous trouvons la réponse à notre question. Ce qui est intéressant, c'est que la Constitution prohibe d'édicter une loi qui sera d'une manière quelconque en opposition avec les termes du mandat ; elle reste muette sur les rapports entre elle-même et la loi édictée par le pouvoir législatif en Palestine.

Cet article déclare que :

No ordinance shall be promulgated which shall be in any way repugnant to or inconsistent with the provisions of the mandate and no ordinance which concerns matters dealt with specifically by the provisions of the mandate shall be promulgated until a draft thereof has been communicated to a secretary of State and approved by him, with or without amendment.

« Aucune Ordonnance ne sera promulguée qui serait d'une manière quelconque incompatible avec les prévisions du Mandat, et aucune Ordonnance qui touche les matières prévues spécialement par les provisions du Mandat ne sera promulguée qu'après qu'une proposition d'elle aurait été communiquée au Secrétaire d'Etat et approuvée par lui, avec ou sans amendement. »

La Constitution voit dans le Mandat la charte ou la déclaration de droits des ressortissants de la Palestine. Non seulement ne sera donnée aucune force de loi à un décret qui est en contradiction avec les termes du Mandat, mais aussi cet alinéa exige que chaque loi s'occupant des affaires du Mandat n'aura aucune force de loi que si le projet de cette loi a été envoyé au Secrétaire du Royaume. Aussi la deuxième partie de l'art. 18 déclare qu'aucune loi ne sera promulguée si elle est en contradiction, d'une façon quelconque, avec les stipulations du Mandat.

Certes, d'après le § 2 de l'art. 3 de l'Ordre en Conseil de 1923 les art. 18 jusqu'à 34 ne seront appliqués qu'après que le Conseil Législatif sera constitué, mais nous aurons l'occasion de parler sur cette question dans le chapitre consacré au Conseil Législatif (1). Remarquons à cet égard

(1) V. pp. 56 et s.

que l'art. 19 des « Instructions du Roi » (1), qui étaient données au Haut Commissaire le 1^{er} janvier 1932, interdisaient la proposition de loi d'une manière quelconque contradictoire aux termes du Mandat. A ce sujet nous pouvons citer des jugements rendus par les Suprêmes Cours en Palestine, qui voient dans le Mandat la base de toute la législation et, par conséquent, aucune loi n'aura force de loi si elle est en contradiction avec les termes du Mandat.

IV

L'AFFAIRE D'ALTSCHULER

Le premier cas est le cas de Altschuler du 24 mai 1928 (2).

Dans cette affaire fut mise en doute la valeur juridique de la loi auxiliaire (*iby-law*) qui fut votée par le Conseil Municipal de Tel-Aviv. Cette loi interdisait l'ouverture des magasins, des usines ou des ateliers le jour de Samedi, sauf l'ouverture des restaurants. Cette interdiction ne s'applique pas aux magasins et usines dont les propriétaires sont membres des communautés musulmanes ou chrétiennes. Cette loi fixait aussi les heures pendant lesquelles les restaurants appartenant aux Juifs peuvent être ouverts. M. Altschuler fut accusé par le Tribunal Municipal de Tel-Aviv parce que son magasin fut ouvert pendant des heures interdites, et fut puni d'une amende de L.P. 2 et frais. Le *District Court* de Jaffa annula le jugement dudit Tribunal en disant que la loi mentionnée ci-dessus n'est pas légale puisqu'elle est en opposition avec l'art. 15 du Mandat qui déclare : « Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre

(1) V. *Laws of Palestine*, 1933, Revised edition, vol. III, p. 2659.

(2) V. *Laws Reports of Palestine*, 1920-1933, p. 283.

les habitants de la Palestine du fait des différences de race, de religion ou de langue. »

Le Procureur Général intenta par une demande de permission, un appel contre le jugement du *District Court*. Suivant l'art. 4 de la loi sur la juridiction des Juges de Paix, un appel ne peut être invoqué que contre un point juridique. Ce point était si en fait cette loi s'opposait aux dispositions de l'art. 15 du Mandat et, par conséquent, elle est nulle. L'art. 3 de la loi qui s'occupe de la composition du Conseil Municipal de Tel-Aviv donne au Conseil la compétence de faire des lois pour assurer le bon ordre, etc. Cette loi fut promulguée avec l'assentiment du Haut Commissaire. Le premier argument du Procureur Général est que l'art. 17 (2) (a) de l'Ordre en Conseil de 1923, qui corrige l'art. 17 de l'Ordre en Conseil 1922, fixe qu'aucune Ordonnance ne sera promulguée si elle discrimine entre les citoyens palestiniens à raison de leur race, religion ou langue, et l'art. 17 (1) (c), que nous avons mentionné en haut, fixe qu'aucune Ordonnance ne sera rendue si elle est d'une manière quelconque en contradiction ou non conforme au Mandat. Son argument était que cette loi n'entre pas dans le cadre des Ordonnances (il est *by-law*) et, par conséquent, elle n'est pas soumise aux limitations dudit article. A cela la Cour répond : « Nous ne pouvons, même pour un instant, écouter cet argument qui pourrait donner au législateur la possibilité de faire des provisions pour telle législation faite par une législation subordonnée pour anéantir une provision expresse dans le même document auquel elle doit son existence. » (*We cannot, for one moment, listen to this argument which would enable the legislature by making provision for such enactments being made by subordinate legislation completely to stultify an*

express provision in the very instrument to which it owes its existence.)

De là nous voyons que les juges annulaient ladite loi auxiliaire (*by-law*) de la Municipalité de Tel-Aviv en la trouvant en contradiction avec l'art. 15 du Mandat. Par ce jugement l'effet constitutionnel dudit art. 15 du Mandat fut mis en relief. C'est pourquoi aucune loi ne pourra le contredire.

Nous ne voulons pas aborder la question au point de vue général si en fait ladite loi est susceptible de discriminer entre les habitants à raison de leur race, religion ou langue. Il n'entre pas dans le cadre de notre sujet d'analyser le jugement séparé qui fut rendu par le juge Froumkin (1) qui analyse longuement et avec réflexion la question de la discrimination de cette loi qui, d'après son avis, n'est pas opposée au Mandat. Nous nous sommes contentés ici de montrer les opinions de la Cour Suprême dans ce point. Ces opinions énoncent expressément que le Mandat est la base de la législation palestinienne et qu'aucune loi ne peut lui être en opposition.

Après avoir donné dans cette Introduction un aperçu général des principes gouvernant les organes placés à la tête de l'Administration de la Palestine, ainsi que leurs rapports hiérarchiques en ce qui concerne les fonctions qu'ils remplissent, il nous faut maintenant examiner l'œuvre législative du Conseil Privé du Roi en Palestine. Dans ce but, il y a lieu d'étudier les Ordres en Conseil donnés pour la Palestine, et, de temps à autre, de montrer leur réalisation et leur application par les Tribunaux.

(1) V, *Laws Reports of Palestine*, 1920-1933, p. 287.

L'œuvre législative du Conseil Privé du Roi en Palestine fera l'objet de cinq chapitres :

Chapitre I : L'Ordre en Conseil pour la Palestine 1922.

Chapitre II : L'Ordre en Conseil 1924 (Appel au Conseil Privé).

Chapitre III : L'Ordre en Conseil 1927 (Monnaie pour la Palestine).

Chapitre IV : L'Ordre en Conseil 1924 (Les Lieux Saints).
L'Ordre en Conseil 1931 (Mur des Lamentations).

Chapitre V : L'Ordre en Conseil 1925 (La Nationalité palestinienne).

CHAPITRE I

L'ORDRE EN CONSEIL 1922 (1)

Cet Ordre en Conseil que nous allons étudier fut promulgué dans la Gazette Officielle de la Palestine du 1^{er} septembre 1922 et entra en vigueur le même jour de sa publication.

Cet Ordre en Conseil est considéré comme la Constitution Palestinienne, car il organise les pouvoirs publics, affirme et garantit les libertés politiques et les libertés civiles dans la mesure compatible avec un pays sous mandat.

L'étude de ce chapitre fera l'objet des subdivisions suivantes :

1. Caractère général de la Constitution Palestinienne.
 - I. La souveraineté en matière de mandats.
 - II. La composition de la Constitution.
2. Le Gouvernement de la Palestine.

LA SOUVERAINETÉ EN MATIÈRE DE MANDATS

I

La question de la souveraineté en matière de Mandats est, en effet, une des plus importantes que soulève le sys-

(1) V. *Laws of Palestine*, 1933, Revised edition, vol. III, p. 2569.

tème nouveau. C'est de la solution qu'on lui donne que dépend, à notre avis, le système lui-même. Aussi cette question est-elle la plus controversée ; les divers droits et intérêts se heurtent autour d'elle.

THÉORIE DE LA SOUVERAINETÉ DU MANDATAIRE

A qui appartient la Souveraineté sur les territoires soumis au régime du Mandat ?

En vertu d'une première théorie, la Souveraineté sur les territoires soumis à Mandat appartiendrait aux Mandataires, ceux-ci la tenant des principales Puissances qui les ont désignés. C'est sur l'art. 119 du Traité de Versailles qu'est fondée, en premier lieu, la théorie en vertu de laquelle le Mandataire serait investi de la Souveraineté sur les territoires soumis à son Mandat.

THÉORIE DE LA SOUVERAINETÉ DE LA S.D.N.

La S.D.N. est, selon cette théorie, l'héritière des Empires défunts. C'est à elle qu'appartiennent tous les territoires détachés de ces Empires et qui n'ont pas pu être constitués en Etats indépendants. C'est à la S.D.N., personnification de la civilisation, qu'est confiée la mission sacrée qui fait l'objet et la raison d'être du système du Mandat. Si elle s'est dessaisie de l'exécution de cette mission et l'a confiée aux Mandataires, elle en a toujours gardé le contrôle qui affecte toute la machine et non seulement certaines parties de l'administration. Ce Mandat s'exerce en son nom et ce n'est qu'un Mandat d'administration qu'elle a confié aux Mandataires. Or, dans le cas d'un Mandat d'administration, c'est le Mandant qui est, en principe, propriétaire du bien sur lequel porte l'administration du

Mandataire. La S.D.N. Mandante aurait ainsi le droit de souveraineté sur le territoire soumis au Mandat.

Nous n'avons pas l'intention d'étudier les théories diverses sur la souveraineté dans les pays soumis au régime des Mandats, mais seulement de citer et dire que les avis sont partagés sur ce point.

M. Fauchille (1) partage les mandats en deux groupes :

Dans le premier groupe sont les Mandats B et C où la pleine Souveraineté est attribuée au Mandataire, dans le deuxième groupe des Mandats de catégorie A, « comme dans un protectorat proprement dit », la Souveraineté est partagée entre les « Communautés ou Nations indépendantes et le Mandataire ».

Un auteur, M. Batty (2) considère qu'il est extrêmement difficile de dire en quoi un état de choses semblable (résultant des Mandats B et C) diffère d'une annexion. Si l'administration tout entière d'un territoire est donnée à vous, vous avez le véritable contrôle. Admettons un cas de révolte. Le territoire n'est pas souverain ou mi-souverain. Il n'y a rien qui puisse empêcher le Mandataire d'imposer les peines pour trahison sur le peuple soumis à son contrôle. (*If the entire administration of a territory is committed to you, you have entire control there. Let us imagine the case of revolt. The territory is not sovereign or even mi-sovereign, there is nothing to prevent the infliction by the Mandatory of the penalties of treason on the people under its control.*)

(1) V. *Traité de droit international public*, 1922, t. I, pp. 297-298.

(2) V. BATTY, *T. D. C. L., LLD protectorates and Mandates*, British year Book of international law, 1921-22, p. 117.

Quant aux Mandats de catégorie A, il dit que théoriquement ils peuvent être considérés comme le pacte les appelle « Nations indépendantes » (Indépendance provisoire), mais en réalité ils doivent recevoir l'avis du Mandataire. Quant à la Palestine, cette indépendance provisoire ne lui fut pas reconnue. Par conséquent, nous voyons que les avis sur cette question sont partagés.

C'est une des difficultés qu'on trouve pour la constatation et détermination des bases constitutionnelles de la Palestine. Or les divers articles qu'on trouve dans la Constitution de 1922, et qui déclarent la subordination de toute législation au Mandat, et qui ne doivent pas être en contradiction avec celui-ci, comme les art. 17 (1) (c), 13, 85, 89, montrent bien que la souveraineté palestinienne appartient à la S.D.N. qui a la surveillance et le contrôle sur le Mandataire.

LA COMPOSITION DE LA CONSTITUTION

II

Voyons maintenant la composition de la Constitution. Elle est composée de huit parties à la tête desquelles se trouve un préambule.

La première partie contient trois articles qui définissent et interprètent divers termes.

Le pouvoir exécutif se trouve dans la deuxième partie (a. 4-17).

La troisième partie est consacrée au pouvoir législatif (a. 17-35).

L'application de certains *British Statutes* est déclarée dans la quatrième partie (a. 35-37).

La cinquième partie est consacrée au pouvoir judiciaire (a. 38-68).

La sixième partie s'occupe du bannissement et déportation (*removal and deportation*) (a. 68-73).

La septième partie s'occupe de la validation des ordonnances et indemnisations (a. 73-81).

Et enfin la huitième partie contient des dispositions générales.

Cette Constitution fut amendée en 1923, 1933, 1935 et 1939 en vertu des Ordres en Conseil rendus à cet effet. Nous aurons l'occasion d'examiner ces amendements et de mentionner les changements qu'ils introduisent au cours de notre étude.

Il faut en effet remarquer que c'est en vertu de l'art. 88 de la Constitution que Sa Majesté et ses héritiers peuvent annuler, changer ou amender cet Ordre en Conseil, pareil article se trouve dans chaque Ordre en Conseil.

Le préambule de cette Constitution énumère : 1) la soumission de la Palestine sous Mandat d'après l'art. 22 du pacte de la S.D.N. et l'administration de la Palestine par un Mandataire choisi des principales puissances alliées ; 2) que le mandataire soit responsable de la mise à exécution de la déclaration originellement faite le 2 novembre 1917 par le Gouvernement Britannique et adoptée par lesdites Puissances en faveur de l'établissement en Palestine d'un Foyer National Juif, etc... ; 3) considérant que les Puissances Alliées ont choisi Sa Majesté Britannique comme Mandataire pour la Palestine ; 4) et enfin la Juridiction que Sa Majesté exerce en Palestine.

Par une comparaison des deux premières parties, nous voyons qu'elles sont copiées du préambule du Mandat, sauf la seconde partie de la déclaration Balfour qui constate la

reconnaissance des liens historiques du peuple Juif avec la Palestine et les raisons de la reconstitution de son Foyer National dans ce pays.

« Considérant que cette déclaration comporte la reconnaissance des liens historiques du peuple Juif avec la Palestine et des raisons de la reconstitution de son Foyer National en ce pays », l'autre — la déclaration de Sa Majesté Britannique qu'elle accepte le Mandat qui est ainsi conçu :

« Considérant que Sa Majesté Britannique a accepté le Mandat pour la Palestine et s'est engagé à l'exercer au nom de la S.D.N. conformément aux dispositions ci-dessus. »

Ces deux passages sont écartés du préambule de la Constitution qui est calqué sur le préambule du Mandat, mais comme nous ne pouvons pas attribuer cette omission à une simple faute ou manque d'attention, nous ne pouvons pas en même temps imaginer quelle était l'intention des rédacteurs de cette Constitution. Ont-ils cru que ces deux passages n'ont aucune importance ? Si les Puissances Alliées ont choisi Sa Majesté Britannique comme Mandataire pour la Palestine, il n'est pas nécessaire pour Sa Majesté d'exprimer son acceptation ou volonté d'entrer en cette obligation dans le préambule de la Constitution comme le faisait le Mandat.

Et puis, à la fin du préambule, les passages qui confèrent à Sa Majesté la Juridiction en Palestine en vertu du traité, capitulation et, ensuite, l'assentiment de Sa Majesté d'ordonner en vertu du *Foreign Jurisdiction Act* 1890 ou d'après autre loi, etc...

Ces passages qu'on trouve dans le préambule de la Constitution et ceux qui devraient être insérés dans le préambule de la Constitution, sont les sources et les bases fondamentales de tout le pouvoir que possède le Mandataire.

A la différence du Mandat pour la Syrie et du projet du Mandat pour l'Irak, le mandat pour la Palestine ne contient aucune disposition qui impose au Mandataire l'obligation d'édicter une loi organique dans un délai déterminé. C'est en vertu de ses pleins pouvoirs de « législation et administration » reconnus par l'art. 1^{er} du Mandat que le Mandataire promulgua le 10 août 1922 le *Palestine order in Council* qui fut complété le 4 mai 1923 par un *amendment order in Council*, lequel doit être interprété comme ayant la même valeur constitutionnelle que l'Ordre en Conseil de 1922.

La condition essentielle de cette Constitution est qu'aucun ordre ou loi ne peut être en contradiction avec les termes du Mandat.

Le Mandat même a fixé pour l'avenir l'administration et le gouvernement du Mandataire dans le cadre de son article premier. Après avoir parlé dans ce chapitre du caractère général de la Constitution, il nous faut étudier maintenant la composition du Gouvernement de la Palestine d'après les termes de la Constitution de 1922. Nous disons « d'après la Constitution », parce que nous verrons qu'en fait, à partir de la date de publication de la Constitution jusqu'à nos jours, la composition du Gouvernement est d'après l'Ordre en Conseil de 1923 (amendement), cette composition est tout à fait différente de celle prévue par la Constitution de 1922.

SECTION 2

LE GOUVERNEMENT DE LA PALESTINE

Ce chapitre est consacré au Gouvernement de la Palestine et contient les parties B, C et E de la Constitution de

1922. De l'art. 4 jusqu'à l'art. 17 la partie B est consacrée au pouvoir Exécutif. La partie C de la Constitution, qui parle du pouvoir Législatif, contient les art. 17 jusqu'à 34 et, enfin, la partie E dans les art. 38-67, parle du pouvoir Judiciaire.

Théoriquement, ces trois pouvoirs Exécutif, Législatif et Judiciaire, s'ils étaient des pouvoirs dans le pur sens du mot, seraient incompatibles avec l'existence du régime du Mandat en Palestine, régime qui, par sa nature, est imposé à un peuple qui est dépourvu du pouvoir de se diriger et de se gouverner lui-même, mais notre étude de chaque pouvoir à part va nous montrer si la terminologie de ces trois pouvoirs est compatible avec le sens connu de chaque pouvoir proprement dit.

A. — L'Exécutif

Le pouvoir Exécutif est confié au Haut Commissaire nommé par Sa Majesté. L'art. 5 définit les pouvoirs du Haut Commissaire. Il doit veiller à l'exécution des lois promulguées par Sa Majesté et suivre les instructions qu'il reçoit de Sa Majesté pour l'exécution des termes du Mandat. Les attributions du Haut Commissaire peuvent se ramener à trois groupes principaux.

I

En premier lieu, en sa qualité de Chef de l'Administration :

a) Il est chargé, sous réserves des instructions qu'il peut recevoir des Secrétaires d'Etat, de nommer et d'approuver la nomination de tous les fonctionnaires de Palestine et de les révoquer ou de les suspendre de leurs fonctions, quand il estime qu'il y a pour cela des raisons suffisantes.

b) En cas d'absence temporaire, le Haut Commissaire peut désigner par un certificat signé un Secrétaire en Chef (*Chief Secretary*) de la Palestine ou une autre personne pour le remplacer. La personne ainsi nommée disposera de tous les pouvoirs et compétences conférés au Haut Commissaire, sauf l'impossibilité de se servir du droit de grâce, qui appartient au Haut Commissaire tout seul (art. 8).

c) Il a l'emploi et la garde du sceau public de la Palestine (art. 9).

d) L'art. 11 lui donne le pouvoir de diviser la Palestine en circonscriptions administratives après avoir obtenu l'assentiment du Secrétaire d'Etat. C'est en vertu de ces pouvoirs que, par proclamation en date du 1^{er} juillet (1), fut créé un nouveau district, de sorte que la Palestine comprend actuellement trois districts : le district du Nord, le district du Sud et celui de Jérusalem. En vertu de l'art. 25 du Mandat les territoires situés à l'Est du Jourdain et de la Mer Morte ne doivent pas être considérés comme faisant administrativement partie de la Palestine. Cet article permet d'adopter des arrangements spéciaux en ce qui concerne l'administration des pays situés à l'Est du Jourdain, connus sous le nom Transjordanie. Il s'exprime ainsi : « Dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée, le Mandataire aura la faculté, avec le consentement du Conseil de la S.D.N., de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent Mandat et de prendre, en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures qu'il estimera convenables, pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18.

(1) *Palestine Gazette* n° 190 du 1.7.1927.

En Septembre 1922, sur la proposition de Lord Balfour, le Conseil de la S.D.N. décida que l'ensemble du Mandat sur la Palestine, et non seulement les articles 15, 16 et 18, serait appliqué à la Transjordanie, sous réserves des exceptions énumérées dans le mémorandum britannique remis au Conseil à cette date, ayant pour objet de ne pas appliquer à la Transjordanie les articles relatifs au Foyer National Juif en Palestine, ceux qui concernent l'agence Juive, la responsabilité du Mandataire relative aux Lieux Saints et aux sites et édifices religieux, la reconnaissance de trois langues officielles et l'obligation de reconnaître les jours de fête des différentes communautés comme jour de repos légal pour leurs membres.

La puissance mandataire déclara qu'elle acceptait toute responsabilité en qualité de mandataire pour le territoire de Transjordanie, et s'engageait à ce qu'aucune disposition qui pourrait être prise en vue de l'administration de ce territoire en vertu de l'art. 25, ne puisse être incompatible avec les articles du Mandat autres que ceux qui auraient été expressément déclarés inapplicables à la Transjordanie.

En vertu de l'art. 86 de la Constitution, cet Ordre en Conseil ne s'appliquera pas sur les territoires situés à l'Est du Jourdain et la Mer Morte.

Le 1^{er} septembre 1922, le Haut Commissaire avait déclaré que l'Ordre en Conseil 1922 ne s'appliquera pas sur la superficie s'étendant à l'Est de la ligne tirée du point situé en distance de deux miles à l'Ouest de la ville d'Aquaba dans la rade d'Aquaba, jusqu'au centre de Valé-Arabâ, la Mer Morte et le Jourdain, jusqu'au point de communication du Jourdain avec le Jarmouch, de là et jusqu'au centre de Jarmouch et jusqu'au front de la Syrie. De cette

manière, la Palestine est coupée en deux parties, la Palestine rétrécie et la Transjordanie qui se trouve dans une situation tout à fait différente de celle de la Palestine. En 1923 le Haut Commissaire annonça l'intention de la Puissance Mandataire de reconnaître un Gouvernement constitutionnel en Transjordanie. Le texte de sa déclaration était ainsi conçu :

« Sous réserve de l'approbation de la S.D.N., le Gouvernement de Sa Majesté reconnaîtra l'existence d'un Gouvernement indépendant en Transjordanie, sous l'autorité de Son Altesse l'Emir Abdallah, à condition que ce Gouvernement soit constitutionnel et mette le Gouvernement de Sa Majesté Britannique en mesure de remplir ses obligations internationales envers le territoire au moyen d'un accord à conclure entre ces deux Gouvernements. »

Les négociations avec l'Emir aboutirent à un traité signé à Jérusalem le 20 février 1928, qui prévoit l'institution d'un régime constitutionnel qui remplace le système d'administration directe.

En application de l'art. 2 de l'accord qui prévoit l'établissement en Transjordanie d'un Gouvernement représentatif et une assemblée élue, l'Emir promulgua, d'accord avec le Mandataire, une loi constitutionnelle. Le Conseil législatif, élu conformément à cette loi constitutionnelle, se réunit en Avril 1929 et approuva le traité conclu entre la Grande-Bretagne et l'Emir. L'Emir accepte de suivre les conseils du représentant accrédité du Mandataire pour tout ce qui concerne les relations extérieures de la Transjordanie et toutes les questions importantes relatives aux obligations internationales et en matière de finances ainsi qu'aux intérêts de Sa Majesté Britannique en Transjordanie (art. 5 du traité).

e) Il peut également accorder des concessions (art. 12 et 13) en se conformant aux instructions qu'il pourrait recevoir de Sa Majesté ou de l'un de ses Secrétaires d'Etat afin d'assurer l'exécution des dispositions du Mandat, en particulier, semble-t-il, des art. 6 et 11 se rapportant respectivement aux terres du domaine de l'Etat et aux terres vacantes inutilisées qui seront données aux services publics d'une part et aux concessions d'autre part (1).

f) D'après l'art. 84 il décidera sur toutes les questions relatives à la réglementation de l'immigration, en accord avec un comité qui devrait comprendre au moins la moitié des membres non officiels du Conseil législatif. Ce Conseil n'ayant jamais pu se réunir (2) ses pouvoirs furent exercés par le Haut Commissaire sur avis du Conseil exécutif.

g) Les art. 39, 40, 42 et 45 de la Constitution lui confèrent le pouvoir de décider par décret sur l'établissement des Tribunaux : Justice et de Paix (*Magistrate*) et de Tribunaux civils (*District Courts*), Fonciers et Tribales. C'est en vertu de ce pouvoir que le Haut Commissaire, Sir Arthur General Wauchope, a remis un Ordre, le 22-12-1932, établissant les quatre Tribunaux de District pour Jérusalem, Jaffa, Nablus et Caïfa, et des Tribunaux Fonciers pour les dits districts et de Justice de Paix.

L'art. 5 dudit Ordre a établi une Cour tribale prévue par l'art. 45 de la Constitution pour le subdistrict de Bear-Sheba, se trouvant au Sud de la Palestine, où les habitants vivent dans l'état nomade et sont groupés en tribus. Le Haut Commissaire pourra décider dans quelles autres régions il sera également nécessaire d'instituer des Cours pareilles.

(1) V. STOYANOWSKY, *The Mandate for Palestine*, p. 171.

(2) V. pp. 59 et s.

h) Le Haut Commissaire peut enfin donner par écrit l'autorisation nécessaire afin de permettre qu'une action soit intentée contre le Gouvernement de la Palestine ou contre un de ses départements (art. 50). Cet article déclare aussi le principe de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité civile et criminelle du Haut Commissaire et, par conséquent, aucun tribunal civil n'aura la compétence de le juger.

i) L'Ordre en Conseil (Amendement) promulgué le 7 février 1933 lui confère le pouvoir et l'autorité de décider, par un ordre signé par lui et publié dans le Journal Officiel, qu'une terre de catégorie « Miri » soit déclarée terre de catégorie « Mulk » (1).

D'après la loi foncière ottomane, le pouvoir a été autrefois confié au Sultan.

j) Tous les fonctionnaires de la Palestine, civils et militaires, sont requis de prêter aide et assistance au Haut Commissaire dans l'exercice de ses fonctions (art. 81),

II

En second lieu, en matière législative, le Haut Commissaire possède le pouvoir réglementaire, certains actes, tels que proclamations, règlements, décrets, ayant toujours été considérés comme étant de sa compétence.

Avant la promulgation de la Constitution palestinienne, le Haut Commissaire, agissant de sa propre initiative, pouvait généralement décider, par décret, que des mesures soient prises :

a) en vue de donner effet aux dispositions des ordonnances ;

(1) V. *Laws of Palestine*, 1933, Revised edition, vol. III, p. 2593.

b) d'en interpréter le sens ;

c) de les compléter en ce qui concerne toute question non spécialement prévue.

A partir du 1^{er} juillet 1920 l'administration civile a été instituée en Palestine. Jusqu'à ce moment-là, le Gouvernement avait été purement militaire.

D'après l'art. 87 de la Constitution, le Haut Commissaire pourra, à toute époque, dans l'année qui suit la mise en vigueur de l'Ordre en Conseil, et à condition d'avoir préalablement obtenu l'assentiment du Secrétaire d'Etat, modifier, annuler ou compléter les dispositions de cet Ordre en Conseil afin d'y donner effet ; il pourra également décider sur toutes les questions non prévues, qui se rapporteraient aux dispositions précédentes. Cet article enlevait tout effet aux dispositions de cette Constitution, malgré que le pouvoir donné au Haut Commissaire est dans une année de la mise en vigueur de la Constitution. Mais le Gouvernement Britannique déclara qu'il avait simplement pour objet de remédier aux lacunes de textes et d'interpréter le sens de tout article quand cela apparaîtrait nécessaire, au moment de la mise en vigueur (1).

En outre, le Haut Commissaire détient les pouvoirs normalement conférés au Gouverneur d'une colonie, en ce qui concerne l'application des clauses du *Foreign Jurisdiction Act* 1890, que la Constitution déclare applicables à la Palestine. Les art. 35-37 de la Constitution, qui se réfèrent à ces pouvoirs, ne sauraient, en aucune manière, modifier le statut des habitants du pays. L'art. 35 (1) de la

(1) V. C. M. D. 1700 (1922), p. 10,

Constitution substituait le Haut Commissaire au Gouverneur d'une colonie ou possession britannique.

L'art. 3 du P.A.O.I.C. de 1923, modifiant la Constitution de 1922, transfère les pouvoirs, dont disposait le Conseil législatif (1), au Haut Commissaire agissant après consultation de l'*Advisory Council*. Le pouvoir législatif du Haut Commissaire est limité par les dispositions suivantes :

1) Sans préjudice au pouvoir législatif de la Couronne, le Haut Commissaire ne peut édicter aucune mesure qui puisse restreindre la liberté de conscience et le libre exercice des cultes, autant que ce dernier ne porte pas atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs, il ne peut d'aucune façon faire des discriminations entre les habitants de la Palestine du fait des différences de race, de religion ou de langue (art. 3 (1) (a)).

2) Aucune ordonnance, qui sera en désaccord avec les prévisions du Mandat, ne sera promulguée. Celles qui traiteront des questions faisant l'objet des dispositions expresses du Mandat seront, avant d'être promulguées, soumises à l'approbation du Secrétaire d'Etat (art. 3 (1) (c)).

Les lois, avant d'entrer en vigueur, doivent suivre une certaine procédure. Le projet de loi est, tout d'abord, préparé et discuté au sein du Conseil Exécutif. Ce Conseil a un rôle purement consultatif et le Haut Commissaire n'est aucunement lié par ses décisions. L'organisation du Conseil Exécutif a été définie par une Instruction Royale du 10 août 1922 : il se compose du Haut Commissaire et de ses trois principaux fonctionnaires : le Secrétaire en Chef, le Procureur Général et le Trésorier. Le Conseil se réunit lorsqu'il est nécessaire et, en moyenne, trois fois par mois.

(1) V. pp. 62-64.

Il s'occupe des questions de politique et examine les ordonnances nouvelles et autres questions. Toutes les sentences capitales lui sont soumises (1).

Il vient ensuite devant le *Advisory Council*, qui n'est qu'un organe consultatif, le Haut Commissaire n'étant pas tenu de se soumettre à ses avis.

Le *Advisory Council* comprend (2), en dehors du Haut Commissaire, les 17 fonctionnaires les plus hauts qui sont : le Secrétaire en Chef, le Procureur Général, le Trésorier, l'Inspecteur de la Police, trois Gouverneurs de districts et les directeurs de départements suivants : Santé, Travaux publics, Education, Chemins de Fer, Postes, Douanes et Agriculture, Terrain, le Commissaire pour l'immigration et statistique (3) et l'Economic Adviser (4).

Le projet est ensuite publié dans le Journal Officiel dans les trois langues officielles. Cette publication du projet ne lui donne pas force de loi, mais le fait connaître au public pour qu'il fasse les observations qu'il juge nécessaires. Si, dans un délai d'un mois, il n'y a pas lieu de lui apporter des modifications, la loi est promulguée et entrée en vigueur. Dans le cas d'extrême urgence, c'est-à-dire quand le Haut Commissaire estime qu'une raison d'intérêt public demande la promulgation immédiate, le délai d'un mois n'est pas observé.

Il y a des cas dans lesquels une loi exige plus d'une publication comme projet de loi et, par conséquent, jusqu'à ce qu'elle prenne force de loi, quelques années passent. Bien entendu, cela dépend de l'importance de cha

(1) C. P. M., 5^e session, pp. 74-75, exposé de M. H. SAMUEL.

(2) Voir *Laws of Palestine*, 1933, Revised edition, vol. III, p. 2607.

(3) Voir *Palestine Gazette*, 1934, p. 507.

(4) Voir *Palestine Gazette*, 15.12.1938, Supplément 2, p. 1574.

que loi. La plus caractéristique pour nous est la loi criminelle nouvelle qui fut publiée pour la première fois comme projet de loi en Juin 1933 et en Septembre 1936 une deuxième fois et seulement en Janvier 1937 elle fut promulguée et publiée pour la troisième et dernière fois et entrée en vigueur.

III

3) En matière judiciaire le Haut Commissaire est chargé de donner son approbation aux règles de procédure établies par le Chief Justice pour les différents tribunaux et la Cour Suprême (art. 49). L'art. 48 déclare qu'aucune sentence de mort ne pourra être mise à l'exécution sans avoir été préalablement confirmée par le Haut Commissaire. Il dispose du droit de grâce et il pourra faire remise de la peine à toute personne condamnée à une peine criminelle ou correctionnelle devant tout Tribunal ou devant tout Juge ou Magistrat de Palestine (art. 16).

B. — Le Législatif

En allant étudier en ce chapitre le pouvoir législatif, qui est la partie la plus importante de chaque constitution, nous verrons que dans l'histoire constitutionnelle de la Palestine ce pouvoir a subi un certain nombre de changements dans le commencement de fonctionnement de notre Constitution.

Pendant 17 années de la mise en vigueur de cette Constitution, cette partie de la Constitution qui contient les art. 17-35 a été suspendue sans avoir eu aucun effet. Enfin par l'art. 6 de l'Ordre en Conseil (Amendement 1939) il fut abrogé expressément ainsi que l'Ordre en Conseil intéres-

sant les élections au Conseil Législatif. Certes, ledit art. 6 mit fin à ce pouvoir législatif prévu par la Constitution, et malgré cela il nous paraît très utile pour notre étude d'aborder rapidement ce problème. Plusieurs tentatives, qui échouaient, ont été faites par la Puissance Mandataire afin de constituer le Conseil Législatif. Ces tentatives n'ont jamais obtenu le consentement de la population palestinienne, soit juive, soit arabe. C'était un des problèmes les plus difficiles à régler depuis la formation et l'élaboration de cette Constitution jusqu'à l'abolition complète de ce pouvoir. La grande expérience de l'Empire Britannique, qui règne sur une très grande partie du monde, n'aboutit dans notre cas à aucun résultat satisfaisant concernant cette question. Malgré le succès qu'a la Grande-Bretagne en développant les institutions de libre gouvernement, *Self Government*, dans ses dominions, colonies et protectorats, elle n'a pas réussi à imposer cette méthode en Palestine en dépit de la grande patience montrée par le Mandataire, à cause de la nature spéciale du Mandat palestinien.

Au commencement de la fonction de notre Constitution, le Conseil Législatif est accueilli avec une grande répugnance par les Arabes. La proposition du Conseil Législatif a subi, pour la deuxième fois, un grand échec le 26 Février à la Chambre des Lords, et le 24 Mars 1936 à la Chambre des Communes.

Cela montre bien que les conditions spéciales dans lesquelles se trouve la Palestine et les modes de recrutement des membres de ce Conseil, ainsi que les droits et compétences, ne répondent pas aux dispositions expresses du Mandat.

En vertu des pleins pouvoirs qui lui étaient reconnus, aucune disposition n'imposait au Mandataire d'établir dans

le pays une législature dans un délai déterminé. Toutefois, le Mandataire, par le devoir de tutelle qui lui est confié, tentait, dès le début de son administration, d'amener les différents éléments de la population à collaborer en vue de l'exercice du pouvoir législatif. Il lui apparaissait que la meilleure méthode consistait à adopter la procédure constitutionnelle qui avait fait ses preuves dans toutes les parties de l'Europe britannique, accordant à la population une autonomie aussi large que possible, tout en laissant au Gouvernement le degré de contrôle nécessaire pour qu'il puisse s'assurer que sa politique n'est pas mise en échec (1).

En défendant la Constitution et ses institutions, dans son exposé, le Haut Commissaire M. Herbert Samuel, devant la Commission Permanente des Mandats, a dit en outre que l'expérience a montré qu'il convenait de créer, en premier lieu, une Constitution limitée, et qu'à mesure que cette Constitution révélait son efficacité, elle pouvait être développée (2).

De quelle sorte est cette expérience ? Est-ce que l'on peut comparer le pouvoir d'une colonie, protectorat ou telle ou telle possession britannique à un pouvoir sur un territoire soumis sous Mandat ? Peut-on comparer le pouvoir du Conseil Législatif d'une colonie qui dépend de la bonne volonté de la métropole, à celui d'un territoire sous Mandat comme la Palestine ?

Les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif d'une colonie britannique quelconque se manifestent par un compromis d'après lequel une partie du pouvoir

(1) V. C. M. D. 1700 (1922).

(2) V. C. P. M., 5^e session, p. 55.

exécutif exige le vote de confiance du Conseil Législatif local, mais les fonctionnaires les plus importants et, en premier lieu, le Gouverneur, sont soumis seulement à l'approbation du Gouvernement Central de la métropole.

I

LE CONSEIL LÉGISLATIF

Voyons maintenant comment devait être constitué le Conseil Législatif et quels sont les droits de ce Conseil en législation :

La Constitution palestinienne, mise en vigueur le 1^{er} Septembre 1922, prévoit dans la partie III l'établissement d'un Conseil Législatif composé du Haut Commissaire, président, de 12 membres élus et de 10 fonctionnaires britanniques du Gouvernement de Palestine, le Secrétaire en Chef, le Procureur Général, le Trésorier, l'Inspecteur Général de Police, les directeurs des Services de l'Hygiène, des Travaux Publics, de l'Instruction Publique, de l'Agriculture, des Douanes, du Commerce et de l'Industrie. Parmi les 12 membres élus, 8 devaient être des Musulmans, 2 des Chrétiens et 2 des Juifs.

Les chefs arabes s'opposèrent à la formation de ce Conseil Législatif, prétendant que, pour d'importantes questions d'administration, les 2 membres Juifs du Conseil Législatif pourraient voter avec les membres officiels et qu'il se formerait ainsi une majorité anti-arabe ; ils demandèrent l'établissement d'un Conseil avec représentation proportionnelle, composé uniquement de membres élus et dans lequel, par conséquent, ils seraient la majorité.

Le Gouvernement Britannique ne pouvait accepter cette proposition arabe à raison de l'hostilité déclarée des chefs

arabes à l'égard de la politique du Mandat : il aurait pu se créer, au sein du Conseil Législatif, une majorité permanente opposée à certains termes du Mandat, le Gouvernement de la Palestine se serait alors trouvé, d'une manière permanente, dans une impasse, car, d'une part il aurait été obligé d'introduire certaines mesures en vertu des termes du Mandat et, d'autre part, une majorité hostile se serait opposée dans le Conseil à toute tentative en vue de l'application de ces mesures (1).

Pour l'élection de 12 membres non officiels on a adopté un système d'élection à deux degrés, selon la procédure turque, laquelle semblait le mieux convenir à une population généralement sans instruction. Le *Palestine Legislative Council Election Order 1922* (2), promulgué le même jour que la loi constitutionnelle, déclare électeurs au premier degré tous les citoyens palestiniens, du sexe masculin, âgés de 25 ans. La perte des droits civils, la faillite, l'interdiction et la condamnation à une peine dépassant un an d'emprisonnement, étaient les seules incapacités prévues par cet Ordre (art. 4).

L'art. 5 déclare que 200 électeurs au premier degré, dans chaque circonscription de vote, devraient élire un électeur au second degré. D'après l'art. 12 les électeurs au second degré étaient répartis en 12 collèges électoraux, avec des collèges distincts pour les Musulmans, les Juifs et les Chrétiens, le nombre des collèges attribués à chaque communauté religieuse étant fixé par le Haut Commissaire qui devait tenir compte du nombre des électeurs au second degré dans les différentes communautés ; il devait y avoir

(1) V. C. P. M., 5^e session, p. 55.

(2) V. *Laws of Palestine*, 1933, Revised edition, vol. III,

au moins 2 collèges Juifs et 2 collèges Chrétiens. Chaque collège élira un membre au Conseil Législatif.

L'art. 15 déclare que pour être éligible au Conseil Législatif tout citoyen palestinien devait être âgé d'au moins 30 ans. Les mêmes incapacités existaient pour les électeurs au premier degré. Les personnes ayant un emploi rétribué du Gouvernement ou ayant, par suite de contrat, des intérêts pécuniaires directs ou indirects dans les services publics du Gouvernement, sont frappés d'inéligibilité.

« A la suite du boycottage des élections par une grande partie de la population arabe, le Gouvernement Britannique décida qu'il ne lui était pas possible de considérer les élections comme étant réellement représentatives de la population et, par conséquent, les annula. » (1)

Le 4 Mai 1923 fut publié l'Ordre en Conseil (Amendement) (2) qui, par son art. 2, déclara les élections nulles; et par l'art. 3 substitua l'art. 17 de la Constitution de 1922, lequel confie tous les pouvoirs législatifs au Haut Commissaire en consultant son *Advisory Council*.

En même temps le Haut Commissaire déclara, par proclamation, que la population, n'ayant pas pleinement répondu à l'offre qui lui avait été faite de participer à l'administration du pays, le Gouvernement de Sa Majesté avait décidé de surseoir à l'application des dispositions de la Constitution relatives à l'établissement d'un Conseil Législatif (3).

Les deux autres tentatives de rétablir le Conseil Législatif en 1930 et en 1935 furent accueillies par une grande opposition du peuple juif et, surtout, en 1935, cette nou-

(1) V. C. P. M., 5^e session, p. 55.

(2) V. *Laws of Palestine*, 1933, Revised edition, vol. III.

(3) V. C. M. D. 1889 (1923), p. 100.

velle proposition du Conseil Législatif a subi un grand échec devant le Parlement Britannique (1).

COMPÉTENCE DU CONSEIL LÉGISLATIF

II

D'après l'art. 18 de la Constitution 1922, le Conseil Législatif a le pouvoir d'édicter toute ordonnance, en vue de maintenir la paix et d'assurer l'ordre et la bonne administration du Gouvernement de la Palestine, sous réserve des pouvoirs normalement conférés à Sa Majesté Britannique en vertu de l'Ordre en Conseil ou des instructions que Sa Majesté pourrait donner à cet égard.

Le Conseil ne pourra édicter aucune mesure pouvant porter atteinte :

a) à la liberté de conscience et au libre exercice des cultes, sauf dans la mesure qu'il sera nécessaire pour la sauvegarde de l'ordre et des bonnes mœurs ;

b) au principe établi qu'il ne devra y avoir aucune discrimination entre les habitants de la Palestine du fait des différences de race, de religion ou de langue ;

c) aucune ordonnance ne pourra être rendue qui serait en contradiction ou inconciliable d'une manière quelconque avec les prescriptions du Mandat. Par conséquent cette dernière restriction au libre fonctionnement du Conseil déclare expressément la suprématie et la primauté des prescriptions du Mandat à l'égard de toute autre loi qui va être édictée en Palestine.

Les principes suivants devraient régler les relations entre le Gouvernement Britannique et le Gouvernement Palestinien d'une part et le Conseil Législatif de l'autre part.

(1) V. pp. 69-70.

1) L'art. 22 déclare que le Haut Commissaire peut dans toute époque, et par une proclamation, suspendre les réunions du Conseil ou même les dissoudre.

2) L'art. 24 déclare que toute ordonnance devait recevoir l'approbation du Haut Commissaire ou de Sa Majesté Britannique par Ordre en Conseil ou par l'entremise d'un Secrétaire d'Etat.

3) L'art. 26 dispose que le Haut Commissaire peut réserver à l'approbation de Sa Majesté toute ordonnance adoptée par le Conseil Législatif et il doit, de toute façon, lui réserver les ordonnances qui sont relatives aux affaires énumérées spécialement dans les termes du Mandat.

4) L'art. 27 déclare que Sa Majesté Britannique se réserve le droit de désavouer toute ordonnance, un an après la date à laquelle le Haut Commissaire lui a donné son approbation.

5) D'après l'art. 28, le Haut Commissaire tout seul a le droit d'initiative et d'amendement en matières financières ; aucun vote, résolution ou ordonnance, ayant pour l'objet l'affectation d'une partie quelconque des revenus publics ou l'imposition de tout droit ou taxe, ne pourrait être proposé que par le Haut Commissaire ou par son Ordre.

6) Le Haut Commissaire préside le Conseil Législatif ; en son absence, cette fonction sera exercée par le Secrétaire en Chef et, à défaut, par un membre élu par le Conseil (art. 29).

7) L'art. 30 dispose qu'au moins 10 membres du Conseil pourraient valablement délibérer et passer des résolutions. En cas de partage des voix, le président aura voix décisive et prépondérante (art. 32).

Telles sont les relations entre le Conseil et le Gouvernement, ou, plutôt, entre les représentants des habitants,

membres du Conseil, et les représentants du Gouvernement au sein du Conseil.

Nous voyons toute une série des dispositions, une échelle hiérarchique des pouvoirs, à partir de Sa Majesté Britannique, le Haut Commissaire, jusqu'aux représentants des habitants. Dans toutes ces prescriptions nous n'avons trouvé aucune allusion aux questions qui sont, bien entendu, très importantes dans le régime parlementaire, celle des relations entre le Pouvoir Exécutif et celles du Pouvoir Législatif. Chaque régime parlementaire, et dans notre cas le Conseil Législatif, doit avoir certaines règles constitutionnelles, et certaines relations avec le Gouvernement, c'est-à-dire de le surveiller et de le contrôler.

Dans les pays d'un régime parlementaire démocratique le Gouvernement est obligé à avoir la confiance de la majorité du Parlement. C'est pourquoi la création d'un Conseil Législatif devait répondre logiquement et indispensablement à la question des relations entre lui et le Gouvernement et, à la nécessité de la création d'un Pouvoir Exécutif responsable envers ce Conseil.

LE RÉGIME DE LIBRE GOUVERNEMENT ET LES NOTIONS DU MANDAT

III

Selon l'avis de Lord Samuel, exprimé à l'occasion de la séance de la Commission Permanente des Mandats, le développement des institutions du libre Gouvernement devait être en Palestine le même que celui dans les colonies britanniques.

Un développement de ces institutions vers le libre Gouvernement dans les colonies de la Couronne, même dans

celles du vieux type dans lequel la Couronne dispose de presque tous les pouvoirs, est compréhensible.

Après la guerre, le principe de la responsabilité partielle du Gouvernement envers le Parlement fut introduit dans beaucoup de colonies britanniques. Ce principe fut appliqué au Ceylon, Keniah, et dans les colonies britanniques des Indes de l'Ouest, mais la grande expérience, à laquelle Lord H. Samuel fait allusion dans son exposé devant la Commission Permanente des Mandats, ne pourrait pas réussir dans un pays sous Mandat. Il y a des causes qui l'en empêchent. Dans un pays sous Mandat, cette question de responsabilité du Gouvernement envers le Législatif ne pourrait pas être résolue seulement au point de vue de la désirabilité ou non-désirabilité de la création et du développement d'un pareil régime.

En principe, le régime de Libre Gouvernement est incompatible avec la notion du Mandat. Il ne peut coexister avec le Mandat. La reconnaissance d'un régime de Libre Gouvernement, c'est-à-dire reconnaissance d'un Gouvernement responsable envers les institutions représentatives d'un pays sous Mandat, entraîne la fin du Mandat. Il est bien connu que toutes les catégories de mandats se rapportent aux territoires qui sont habités par des peuples non capables de se diriger eux-mêmes. Le Mandat pour la Palestine, à la différence de celui de la Syrie, ne prévoit aucun engagement de création d'un Conseil Législatif quelconque. D'après les art. 2 et 3 du Mandat, le Mandataire s'engage à assurer le développement d'institutions de Libre Gouvernement (art. 2) et à favoriser les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront (art. 3).

On ne peut pas référer ces prescriptions à l'intention de créer un régime parlementaire d'une façon quelconque. La

Société des Nations ayant voulu donner à la Syrie et au Liban la possibilité d'un développement vers des Etats indépendants, a proclamé expressément cette disposition dans l'art. 1^{er} du Mandat, qui est comme suit :

« Le Mandataire élaborera, dans un délai de trois mois à dater de l'entrée en application du présent Mandat, un statut organique pour la Syrie et le Liban. Ce statut organique sera préparé d'accord avec les autorités indigènes et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant lesdits territoires. Il dictera les mesures propres à faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme Etats indépendants. En attendant la mise en vigueur du Statut Organique, l'administration de la Syrie et du Liban sera conduite en accord avec l'esprit du présent Mandat. Le Mandataire favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront. »

A notre avis, l'art. 2 du Mandat sur la Palestine contient deux obligations qui sont liées l'une à l'autre et, par conséquent, on ne pouvait pas remplir l'une et laisser l'autre. Le premier engagement du Mandataire dans ledit art. 2 est qu'il « assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du Foyer National pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule, et c'est la tâche la plus importante qu'assume le Mandataire ».

En premier lieu il est chargé de cette mission de développement du Foyer National pour le peuple juif et, en second lieu, « à assurer également le développement d'institutions de Libre Gouvernement ».

Il est certain qu'avec la création d'un Conseil Législatif,

contenant huit représentants arabes en face de deux représentants juifs, aboutira le développement du Foyer National Juif à un degré de stagnation à cause des hostilités de la part des Arabes qui condamnent ledit développement. Or, est-ce que nous pouvons nous montrer calmes aussi lorsque nous voyons que la majorité du Gouvernement remplit les termes du Mandat ? Quel rôle législatif remplit alors ce Conseil Législatif ? Nous avons montré plus haut que tout le pouvoir législatif, proprement dit, est réparti entre Sa Majesté et le Haut Commissaire. Il nous reste encore deux articles pour terminer avec ce pouvoir législatif. Ce sont les articles 33 et 34.

D'après l'art. 33 le Conseil règle ses affaires intervenues, il discute seulement les lois et les transmet au Haut Commissaire pour son approbation. Le Conseil discute beaucoup et ne peut pas passer aucune décision définitive puisqu'il est nécessaire que le Haut Commissaire accorde son assentiment à telle ou telle décision.

Et, enfin, l'art. 34 donne au Conseil le pouvoir de définir par une ordonnance les privilèges, immunités et pouvoirs que jouissent et exercent ses membres.

L'ÉCHEC DU PROJET EN 1935-36

IV

Pour achever le tableau de l'histoire de ce Conseil Législatif, qui n'a jamais fonctionné, il nous paraît utile de mentionner à cet égard comment ce projet a échoué la dernière fois.

Les 21 et 22 Décembre 1935 le Haut Commissaire soumit successivement aux dirigeants arabes et juifs un projet précis de constitution du Conseil. Ce Conseil Législatif devait

être composé de 28 membres dont cinq seulement seraient fonctionnaires, onze membres non officiels seraient désignés et douze autres membres seraient élus. Sur ces 23 membres il y aurait onze Musulmans, sept Juifs, trois Chrétiens et deux représentants du commerce. Le président devait être « une personnalité impartiale n'ayant pas d'attache en Palestine ». Par conséquent, les fonctionnaires ne seraient pas en majorité, mais il devait y avoir trois « sauvegardes » principales : 1) La validité du Mandat ne devait pas être mise en question ; 2) Le Haut Commissaire aurait le pouvoir d'édicter, dans certaines circonstances, des mesures législatives par voie d'attestation (*certification*) ou d'ordonnances ; 3) Il continuerait à fixer les contingents d'immigration de main-d'œuvre, mais le Conseil serait autorisé à en discuter les chiffres.

Les dirigeants arabes ne pouvaient guère considérer que ces propositions leur concédaient le « Gouvernement démocratique » qu'ils avaient demandé et, à portion, l'indépendance nationale qui, depuis l'origine, figurait au premier plan de leurs revendications, et dont le parti Istiklal, ainsi qu'un nombre croissant de jeunes Arabes instruits, se faisaient encore énergiquement les champions.

Presque tous les journaux arabes dénoncèrent le projet comme laissant trop de pouvoir au Haut Commissaire et donnant trop peu d'influence au Corps Electoral Arabe ; surtout, ce projet ne laissait guère prévoir que l'opinion arabe réussirait à l'avenir, mieux que par le passé, à enrayer le flot de l'immigration juive. Cependant, comme il constituait un progrès plus important dans la voie du « Libre Gouvernement » véritable que celui de 1922, les chefs des partis réunis ne le repoussèrent-ils pas sur-le-champ.

Il n'est guère douteux, à notre avis, dit la Commission Royale, qu'une des principales raisons pour lesquelles les Arabes acquiescèrent, dans cette mesure, aux propositions, fût la véhémence opposition qu'elles suscitèrent de la part des Juifs. Les mérites que le projet comportait aux yeux des Arabes le condamnaient dans l'esprit des Juifs. Un pas en avant dans la voie du « Libre Gouvernement » véritable c'était un pas vers la subordination du Foyer National à une majorité arabe. Déjà, à Lucerne, le Congrès Sioniste avait défini clairement son attitude intransigeante. Citons encore le résumé dont nous avons déjà donné des extraits :

« Exprimant les graves préoccupations que lui cause l'intention qu'a le Gouvernement Mandataire d'instituer un Conseil Législatif, mesure qu'il considère comme contraire à l'esprit du Mandat, le Congrès se déclare de nouveau hostile à l'institution d'un Conseil Législatif, au stade actuel du développement de la Palestine, et a le regret de devoir repousser catégoriquement le projet en question. »

Le Dr Weizmann et ses collègues informèrent en conséquence le Haut Commissaire qu'ils n'acceptaient pas le projet et qu'ils avaient résolu de ne participer en aucune manière à sa mise en œuvre.

D'ailleurs, c'est en dehors de la Palestine que le sort du projet devait bientôt être réglé : la question vint en discussion le 26 Février 1936 à la Chambre des Lords et le 24 Mars 1936 à la Chambre des Communes. A la première assemblée, Lord Snell, Lord Lytton, Lord Lothian, Lord Jessel, Lord Ellibank, Lord Mansfield, Lord Melchett, Lord Marley et Lord Cecil, qui représentaient tous les partis siégeant à la Chambre, s'accordèrent à demander que le projet fût, soit abandonné pour le moment, soit suspendu pendant qu'une Commission Royale étudierait la question sur

place. Le projet ne fut soutenu que par le représentant du Gouvernement, Lord Plymouth.

A la Chambre des Communes, le résultat fut sensiblement le même : douze membres demandèrent la suspension ou une modification radicale du projet, et le Secrétaire d'Etat, M. J. H. Thomas, dont le discours fut haché d'interuptions, ne fut appuyé que par deux orateurs (1).

Pendant les trois ans qui suivraient depuis l'échec de ladite proposition au Parlement anglais, le chapitre III de la Constitution restait en suspens. La Commission Royale s'opposait à une tentative de s'occuper de nouveau de la question concernant le Conseil Législatif (2).

Suivant l'avis exprimé par la Commission Royale, le mandataire promulgua le 29 juin 1939 un Ordre en Conseil (Amendment) 1939 (3) qui, par son art. 6, abrogeait le § 2 de l'art. 17 ainsi que les art. 18-34, inclus l'art. 84 du principal Ordre en Conseil 1922, ainsi que le *Palestine Legislative Council Election Order* 1922.

C. — Le pouvoir judiciaire

Nous avons cité plus haut, à l'occasion de l'examen des pouvoirs que le Haut Commissaire possède, entre autres, que les art. 39, 40, 42 et 45 lui donnent le pouvoir de décider par décret sur l'établissement des Tribunaux : Tribunaux de District et Justice de Paix, Tribunaux Fonciers et Cours Tribales.

(1) V. Rapport de la Commission Royale de la Palestine, S. D. N., Genève, 1937, p. 60.

(2) V. Rapport de la Commission Royale de la Palestine, S. D. N., Genève, 1937, p. 208.

(3) V. *The Palestine Gazette*, n° 898, supplément n° 2, p. 383.

Dans la Constitution de 1922 le pouvoir judiciaire est traité dans la partie V, et les articles qui s'occupent de cette matière ce sont les art. 38 jusqu'à 68. Actuellement nous voyons que ce chapitre a été l'objet de grands changements, soit en ce qui concerne quelques définitions, soit en ce qui concerne l'abolition même de quelques articles complets. Nous nous arrêterons sur ces modifications au courant de notre étude. Nous étudierons successivement le système judiciaire en Palestine d'après l'Ordre en Conseil 1922, ainsi que tous les amendements ultérieurs.

Il existe en Palestine deux ordres de Tribunaux : les Tribunaux laïques et les tribunaux religieux. C'est en vertu de l'art. 9 du Mandat qui prévoit l'établissement en Palestine d'un système judiciaire reposant sur la séparation entre la juridiction religieuse et laïque que les deux dits ordres différents de Tribunaux furent constitués. Il est ainsi conçu :

« Le Mandataire assumera la responsabilité de veiller à l'institution en Palestine d'un système judiciaire assurant, tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits. »

« Le respect du statut personnel des diverses populations, communautés, et de leurs intérêts d'ordre religieux, sera entièrement garanti. En particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs. »

D'après la Constitution de 1922 on peut diviser tout le réseau des Tribunaux en Palestine en quatre classes. Ce sont :

- 1) Les Tribunaux laïques ou civils,
- 2) Les Tribunaux religieux,

- 3) Les Cours tribales,
- 4) Les Tribunaux spéciaux.

Nous étudierons successivement la compétence de ces Tribunaux et la loi applicable devant eux.

LES TRIBUNAUX CIVILS

I

L'art. 38 de la Constitution fixe la règle que les Tribunaux civils ci-dessous mentionnés auront la compétence dans toutes les affaires et sur toutes les personnes en Palestine.

I. Des Justices de Paix peuvent être établies par le Haut Commissaire dans tout district, et la juridiction sera exercée en conformité avec la loi ottomane de 1913 sur les Justices de Paix et avec toute ordonnance destinée à amender cette loi (art. 39).

II. Les Tribunaux de Districts, également établis par le Haut Commissaire, auront juridiction :

a) Comme Tribunal de Première Instance :

- 1) pour toutes les affaires civiles qui ne sont pas de la juridiction des Justices de Paix ;
- 2) pour toutes les affaires criminelles qui ne sont pas de la juridiction de la Cour d'Assises.

b) Comme Cour d'Appel des Justices de Paix, sous réserve des dispositions des ordonnances ou règlements qui pourraient être promulgués (art. 40).

La compétence des Tribunaux des Districts en matière civile n'est pas clairement définie. Elle embrasse toutes les affaires, sauf celles qui relèvent expressément de la compétence des juges de paix et, par conséquent, n'entrent pas dans la compétence de ces tribunaux.

III. Les Cours d'Assises auront une compétence exclusive en matière de crimes punissables de mort et, en outre, compétence en ce qui concerne d'autres crimes, comme il peut être prescrit par Ordonnances.

IV. Les Tribunaux Fonciers pourront être établis par le Haut Commissaire afin de statuer, comme il sera prescrit, sur toutes les questions se rapportant aux titres de propriété (art. 42).

V. La Cour Suprême a deux rôles différents :

a) siégeant comme Cour d'Appel elle a compétence, sous réserve des dispositions de toutes ordonnances, pour décider sur les appels des jugements rendus en Première Instance, par un Tribunal de District ou par un Tribunal Foncier ;

b) siégeant comme Haute Cour de Justice elle a compétence pour se prononcer sur toutes les affaires non contentieuses. Ce sont des dispositions ou des demandes qui ne sont du ressort d'aucun Tribunal et à propos desquelles il est nécessaire d'une solution, en vue d'une bonne administration de la Justice (art. 43). Ce sont, dans la plupart des cas des plaintes de citoyens contre les Ordres des fonctionnaires.

LES TRIBUNAUX RELIGIEUX

II

Sous la domination de la Turquie nous trouvons, parmi des privilèges spéciaux octroyés aux membres des différentes communautés, le privilège de référer des affaires du statut personnel aux Tribunaux religieux. Par la Constitution de 1922 ces privilèges ont été approuvés avec certains changements. En dehors des Tribunaux religieux des com-

munautés juives et musulmanes, des Tribunaux pour les communautés syriaques, melchites, maronites, arméniennes, catholiques, syriennes catholiques, grecques orthodoxes et arméniennes orthodoxes existent actuellement. Quelles sont les affaires qui entrent, d'après la loi palestinienne, dans la définition du « Statut Personnel » ?

L'art. 51 (1) de la Constitution décide que, suivant les dispositions contenues dans les art. 64 à 67, les tribunaux religieux des diverses communautés seront compétents pour tout ce qui concerne le Statut Personnel de leurs membres respectifs. Cet article déclare que toute action se rapportant à des questions de mariage ou divorce, pension alimentaire, fourniture d'aliments, tutelle, légitimation et adoption de mineurs, défense de s'occuper de la propriété des personnes légalement incapables, succession, legs, testament et administration de la propriété des personnes absentes, est une action du Statut Personnel.

Les affaires du Statut Personnel se divisent, en ce qui concerne la juridiction des Tribunaux religieux, en deux parties :

- a) affaires dont les Tribunaux religieux ont, sous certaines conditions, une compétence exclusive ;
- b) affaires dont les tribunaux religieux ont compétence concurrente avec les tribunaux civils.

En premier lieu, d'après l'art. 52, les tribunaux religieux musulmans ont compétence exclusive :

- a) pour toutes les questions se rapportant au Statut Personnel des Musulmans, Palestiniens ou étrangers. Le nouvel art. 52, qui remplace l'art. 52 de 1922 et qui fut promulgué dans le *Order in Council Amendment* 1939 du 29 juin, restreint la compétence des Tribunaux musulmans à l'égard des étrangers et, par con-

séquent, ils ont compétence seulement sur les Musulmans étrangers subordonnés en ces matières, d'après leur loi nationale, à la juridiction des Tribunaux religieux musulmans ;

b) sous réserve des attributions reconnues au Conseil Suprême pour les affaires religieuses musulmanes, en vertu du décret du 20 Décembre 1921, pour toutes les questions se rapportant à la Constitution ou à l'administration intérieure d'un Wakf constitué au profit des Musulmans, devant un Tribunal religieux musulman.

Les Tribunaux religieux juifs ou chrétiens, par contre, ne sont compétents qu'à l'égard des membres respectifs de leurs communautés appartenant à la nationalité palestinienne.

Les art. 53 et 54 décident que les Tribunaux religieux juifs ou chrétiens auront compétence :

a) à titre exclusif, pour les questions de mariage et de divorce, de pension alimentaire et de confirmation de legs, pour les membres de leurs communautés autres que les étrangers définis par l'art. 59 ;

b) pour toutes les autres questions de Statut Personnel, quand toutes les parties en cause sont d'accord pour soumettre l'action à leur juridiction. En l'absence d'accord, le seul Tribunal compétent est le Tribunal Civil (art. 47).

Les étrangers pourront également, s'ils sont d'accord à ce sujet, porter toute question relative au Statut Personnel devant les Tribunaux religieux de leur communauté. Toutefois, les Tribunaux religieux, non musulmans, n'auront pas le droit de prononcer la dissolution du mariage à l'égard d'un sujet étranger (art. 65) ;

c) à titre exclusif, pour toute question se rapportant à la Constitution ou à l'administration intérieure d'un Wakf

ou d'une fondation pieuse constituée devant le Tribunal de la communauté, établie conformément à la loi religieuse de la communauté intéressée.

Nous avons vu qu'en ce qui concerne la compétence des Tribunaux religieux juifs et chrétiens, on distingue entre sujet palestinien et étranger.

L'art. 59 de la Constitution décide que chaque personne, sujet d'un Etat européen ou de l'Amérique ou du Japon, est considéré comme étranger. Il en résulte, d'après cet article, qu'il existe trois catégories de personnes :

1) Sujets palestiniens ; 2) étrangers ; 3) personnes qui ne sont ni palestiniens, ni étrangers.

Les Tribunaux religieux, juifs et chrétiens se déclarent compétents aussi pour les personnes appartenant aux trois dites catégories, mais par l'Ordre en Conseil (Amendement (1) du 28-2-35 ledit art. 59 est substitué par un autre article qui décide que toute personne non palestinienne est considérée comme étrangère. Par conséquent, la compétence des Tribunaux religieux juifs et chrétiens est restreinte. Ils ne s'occupent que des sujets palestiniens.

L'art. 55 règle les conflits pouvant s'élever à propos des actions portées devant les Tribunaux religieux. Il prévoit deux sortes de conflits :

1) Quand une action relative au Statut Personnel s'applique à des personnes appartenant à différentes communautés religieuses : toute partie en cause pourra s'adresser au *Chief Justice* afin qu'il décide quel Tribunal sera compétent. Il peut se faire assister — s'il l'estime convenable — par des Assesseurs des communautés intéressées à l'action.

2) Quand une contestation s'élève sur le point de savoir

(1) V. *Palestine Gazette*, n° 496, 28.2.1935.

si une affaire se rapporte ou non au Statut Personnel ressortant de la juridiction exclusive d'un Tribunal religieux, un Tribunal spécial, prévu par l'ordonnance, tranchera la difficulté.

L'art. 56 déclare que les jugements des Tribunaux religieux seront exécutés de la même manière que les jugements des Tribunaux civils, c'est-à-dire par l'intermédiaire de l'*Execution Office*.

Il arrive parfois que la validité du jugement est contestée et une des parties prétend que le jugement est illégal par suite du défaut d'une formalité nécessaire comme, par exemple, la nécessité de l'assentiment de l'une des parties à la juridiction d'un tel ou tel Tribunal religieux, etc. En général l'*Execution Office* n'est pas un tribunal et le président de cet office est chargé d'exécuter tout jugement à lui adressé, sans intervenir pour examiner sa validité. Au cas où le président de l'*Execution Office* estime que l'une des parties est étrangère et qu'un Tribunal religieux, juif ou chrétien, a rendu son jugement sans l'assentiment de cet étranger, il pourra s'abstenir de l'exécution de ce jugement.

Pour annuler la décision du *Chief Execution Officer*, il faut s'adresser à la Haute Cour de Justice, qui a la compétence d'ordonner au *Chief Execution Officer* l'ordre qu'elle estime juste.

La constitution et la juridiction des Tribunaux religieux pourront être modifiées par ordonnance ou décret du Haut Commissaire, à l'exception des dispositions relatives à l'établissement d'un Conseil Suprême pour les affaires religieuses musulmanes (art. 57).

COURS TRIBALES

III

Au Sud de la Palestine et, surtout, dans le District de Beersheba, se trouvent des Bedouins, qui sont des gens qui vivent à l'état nomade et qui sont groupés en tribus.

Même sous la domination de la Turquie, ils avaient le droit de vivre d'après leurs coutumes et d'être jugés devant ses Tribunaux d'après leurs lois et anciennes traditions.

Le Mandataire a décidé de continuer cette tradition et, par conséquent, d'accorder aux différentes tribus le droit de juridiction autonome dans les limites de ses traditions.

L'art. 45 de la Constitution déclare que le Haut Commissaire pourra décider l'établissement des Cours Tribales dans le District de Beersheba et dans telles autres régions qu'il estimera nécessaire. Ces Tribunaux appliqueront la loi ou la coutume de la tribu dans la mesure où elle n'est pas incompatible avec la justice naturelle et l'ordre public.

L'appel contre un jugement de la Cour Tribale relève de la compétence du Tribunal Civil de District qui en décidera d'après la tradition et la loi de la tribu.

TRIBUNAUX SPÉCIAUX

IV

Quand nous avons parlé plus haut des Tribunaux religieux nous avons remarqué que, dans le cas où une contestation s'élève sur le point de savoir si une affaire se rapporte ou non au Statut Personnel relevant de la juridiction exclusive d'un Tribunal religieux, le Tribunal spécialement prévu par l'ordonnance tranchera la difficulté.

Ce Tribunal, dont la composition a été fixée par l'art. 8

de l'ordonnance sur les Tribunaux du 1-9-1924 (1), comprendra deux juges britanniques de la Cour Suprême et le Président du Tribunal du degré le plus élevé de la communauté religieuse, indiqué par une partie en cause comme ayant juridiction exclusive pour l'affaire en instance ou d'un juge nommé par ce Président. Le Tribunal sera présidé par le *Chief Justice* ou, à son défaut, par le juge britannique le plus ancien de la Cour Suprême.

Les Tribunaux de ce genre sont très rares, mais ils ont leur base constitutionnelle comme les autres Tribunaux (art. 55).

LA LOI APPLICABLE DEVANT LES TRIBUNAUX CIVILS

V

La loi applicable devant les différents Tribunaux civils de Palestine, à l'exception des Cours Tribales et des Tribunaux religieux, est, d'après l'art. 46 de la Constitution, la suivante :

I. La loi ottomane en vigueur en Palestine à la date du 1^{er} Novembre 1914 et toute autre loi ottomane ultérieure qui a été ou pourrait être déclarée applicable par voie de notice publique. La loi ottomane ancienne est caractérisée par une tendance religieuse basée surtout sur la tradition et les coutumes musulmanes. La Turquie musulmane se comportait dans la vie politique et juridique d'après la loi religieuse. Les juges étaient juges religieux. Seulement, au XIX^e siècle, époque de la modernisation de la Turquie, des pas ont été faits vers des réformes juridiques adaptées à la modernisation réalisée à la même époque. A partir de

(1) V. *Laws of Palestine* 1933, Revised edition, vol. I, chap. 28.

la seconde moitié du XIX^e siècle, nous voyons l'apparition de deux grandes collections de lois :

- a) Code Civil, Megelleh en 1869 ;
- b) Loi foncière ottomane de 1858.

Ces deux lois trouvent leurs bases dans les lois religieuses musulmanes. Aussi la forme orientale du Megelleh s'exprime par le fait que presque tous les articles sont interprétés par des exemples illustratifs. Une autre tendance de modernisation s'est manifestée par l'influence du Code Napoléon sur la législation ottomane.

Les Turcs ont introduit, par l'influence du Code Napoléon, dans les lois turques quelques collections de lois basées ou même calquées sur des lois françaises de cette époque. Ces collections étaient en vigueur en Palestine jusqu'à ce qu'elles aient été remplacées par des lois palestiniennes basées sur la législation anglaise. Les collections les plus remarquables étaient :

- a) Le Code Commercial qui s'occupe des Sociétés Anonymes, traites et faillites ;
- b) Le Code Criminel et Code de Procédure Civile et Criminelle.

La révolution turque de 1908 avait apporté un grand changement et beaucoup des lois anciennes ont été supprimées et remplacées par d'autres nouvelles. Ces lois ottomanes, d'après 1908, étaient en vigueur au temps de la conquête britannique.

Les autres lois promulguées par les Turcs au temps de la guerre de 1914-1918 n'ont reçu force de loi que par une notification spéciale.

II. La législation édictée par le Mandataire : Ordres en Conseil, ordonnances ou règlements en vigueur en Palestine à la date de la promulgation de la loi constitutionnelle

et des lois qui pourraient ultérieurement être appliquées ou promulguées.

La législation ottomane, basée sur les principes religieux musulmans, a été maintenue par le mandataire sans modifications profondes. Ainsi, par exemple, la Megelleh (1) et le Code Foncier (2) ont été maintenus. Par contre, les lois basées sur la législation française ont été, dans la plupart des cas, remplacées par les lois d'origine anglaise. Ainsi, par exemple, le Code Criminel Ottoman, le Code de Procédure Criminelle Ottoman et le Code de Commerce Ottoman ont été remplacés par des Ordonnances anglaises réglementent lesdites matières. Malgré l'introduction du système légal anglais, dans beaucoup de cas des vestiges de la loi ottomane basée sur la loi française sont rencontrés dans les Ordonnances nouvelles palestiniennes. Ainsi, par exemple, l'institution de garantie « aval » se trouve dans la *Bill of Exchange Ordinance* de 1929, bien que cette institution soit complètement étrangère à l'esprit de la loi anglaise correspondante. Cette institution a été maintenue parce que le législateur anglais a voulu tenir compte des usages enracinés et applicables dans la vie commerciale des habitants palestiniens.

III. La *Common Law* et les doctrines d'équité en vigueur en Angleterre sont applicables en Palestine dans la mesure où les circonstances locales le permettent. Ces prescriptions d'équité et du *Common Law* Anglais ne sont applicables qu'à la condition qu'elles ne seront pas en contradiction avec la loi en vigueur. On a accordé aux juges le droit

(1) Code civil d'origine turque encore en vigueur aujourd'hui en Palestine.

(2) Egalement d'origine turque et pour la plupart encore applicable aujourd'hui en Palestine.

de décider dans chaque cas quand il faut appliquer ou ne pas appliquer la *Common Law* ou les doctrines d'équité. Pendant longtemps les tribunaux palestiniens n'ont pas fait usage de ce droit. Seulement, à partir de 1936, les Tribunaux palestiniens ont commencé à se servir de ce droit en vertu de l'art. 46 de l'Ordre en Conseil 1922.

CLAUSE PÉNALE (*penalty*)

ET DOMMAGES-INTÉRÊTS (*liquidated damages*)

VI

Dans l'affaire Farouki v. Ayoub (1) les Tribunaux palestiniens, suivant les instructions du Comité Judiciaire Privé du Roi (*Judicial Committee of The Privy Council*), ont commencé à se servir de l'art. 46 pour introduire la différence entre *penalty* et *liquidated damages* dans la législation palestinienne.

Dans cette affaire l'acheteur des terrains devait payer à un jour déterminé et fixé d'avance la somme de L.P. 400 au vendeur. En cas de rupture d'une condition du contrat conclu entre ledit vendeur et acheteur, chaque partie devait payer des dommages-intérêts de L.P. 2.500 fixées d'avance. L'acheteur ne payait pas au jour déterminé la somme de L.P. 400. Dans le procès que le vendeur intentait devant le *District Court* il réclamait les L.P. 2.500 de dommages-intérêts stipulés dans le contrat. Le demandeur ne réussissait pas, parce que le Tribunal, s'appuyant sur un autre point, ne donnait pas suite à sa demande.

Dans l'appel devant la Cour d'Appel contre ledit jugement (2) la Cour d'Appel annula le jugement du *District*

(1) V. C. O. J., vol. VII, p. 331, P. C. APP. N° 1/35.

(2) V. C. O. J., vol. II, p. 444, Civ. APP. N° 176/32.

Court et condamnait l'acheteur à payer la somme de LP. 2.500 au vendeur. Contre ce jugement de la *Court d'Appel* l'acheteur de son côté appela devant le Comité Judiciaire du Roi (1).'

Le Comité Judiciaire du Roi s'occupait de la question s'il fallait introduire dans la pratique judiciaire en Palestine le principe de la distinction entre la clause pénale (*penalty*) et les dommages-intérêts (*liquidated damages*). Les Juges-Lords disent que les Tribunaux palestiniens, en appliquant la loi de juridiction, doivent tenir compte des compétences leur accordées par l'art. 46 de l'Ordre en Conseil 1922.

Dans la compétence qui leur est accordée par ledit art. 46, ils peuvent juger conformément aux principes du *Common Law* et *Equity* applicables en Angleterre à condition que lesdits principes ne s'opposent pas aux prescriptions de la loi en vigueur en Palestine. Tout cela, bien entendu, en tenant compte des conditions de la Palestine et de ses habitants.

Les Juges-Lords estiment que le principe de l'art. 46 enrichit sans doute la compétence des Tribunaux en Palestine et leur accorde tous les remèdes de la loi anglaise donnés par le *Common Law* et *Equity*. Dans notre cas l'art. 46 leur donne le droit de se servir des principes de l'*Equity* et du *Common Law* pour distinguer entre la clause pénale (*penalty*) et les dommages-intérêts (*liquidated damages*).

L'affaire fut retournée au *District Court* pour qu'il traitât l'affaire suivant les instructions reçues. Le *District Court* a rendu un jugement très superficiel et ne s'est pas occupé de la distinction entre *penalty* et *liquidated damages*. Il a condamné l'acheteur de payer la somme de

(1) V. C. O. J., vol. VII, p. 331, P. C. APP. N° 1/35.

LP. 2.500. L'acheteur a fait appel contre ce jugement devant la Cour Suprême qui a rendu un long jugement (1) fondé sur beaucoup d'arguments juridiques. Elle a décidé que le *District Court* doit distinguer entre la clause pénale (*penalty*) et les dommages-intérêts (*liquidated damages*). Ce jugement a été la cause d'une révolution de la pratique judiciaire en Palestine.

Les Tribunaux palestiniens, jusqu'au jugement mentionné plus haut, avaient l'habitude d'accorder au demandeur des dommages-intérêts stipulés à l'avance dans le contrat dans le cas d'une rupture du contrat. Le Tribunal s'intéressait seulement de savoir si une rupture du contrat avait lieu ou non sans s'occuper du montant des dommages-intérêts fixés dans le contrat. A partir de ce jugement la question des dommages-intérêts prévus par le contrat est traitée par le Tribunal, et le Tribunal est autorisé dans chaque cas à accorder des dommages-intérêts réels causés. Il est surtout important de remarquer que les Tribunaux distingueront dans chaque cas entre des dommages-intérêts et une peine. Ils décideront selon les circonstances du contrat quelle a été l'intention des parties dans le contrat. Si l'intention des parties était de prévoir une peine, le tribunal est autorisé à l'amoindrir. Si, par contre, les parties intentionnaient des dommages-intérêts fixés et stipulés d'avance, le tribunal a le droit d'estimer le dommage et de fixer le dommage réel.

(1) V. *Current Law Reports*, 1937, editor M. Levanon, p. 169 ; V. également le *Palestine post* du 6.12.1937. C. A. N° 191/37.

EXÉCUTION FORCÉE (*specific performance*)

VII

Un des jugements qui a introduit un changement fondamental dans la pratique judiciaire de la Palestine est celui décidant qu'en vertu de l'art. 46 de l'Ordre en Conseil :

a) des droits d'équité (*equitable rights to land*) concernant les terrains existant en Palestine basés sur les mêmes principes comme en Angleterre, et

b) le remède par moyen de l'exécution forcée du contrat (*specific performance*) est aussi accordé aux demandeurs dans les procès en Palestine (1).

Cet arrêt a été rendu par la Cour Suprême d'Appel. Le Tribunal a été présidé par M. Manning, qui a également rendu le jugement Farouki v. Ayoub mentionné ci-dessus. Le juge cite dans son jugement la décision du Comité Judiciaire de Londres dans l'affaire Farouki v. Ayoub, c'est-à-dire l'art. 46 autorise les Tribunaux sous certaines réserves de juger conformément au droit commun et d'équité en Angleterre. Le résumé du jugement est le suivant :

Hamad s'engageait à vendre du terrain à Barlassina conformément au contrat de 1929. Barlassina payait le prix entier du terrain et devenait possesseur du terrain. Une partie du terrain fut transférée à l'acheteur par l'intermédiaire du *Land Registry*, une autre partie restait enregistrée au nom du vendeur parce que le mandataire du vendeur n'a pas transféré cette partie à l'acheteur.

En 1935 le vendeur intentait une action devant le Tribunal Foncier réclamant qu'il soit déclaré propriétaire de la partie du terrain non enregistrée au nom de l'acheteur.

(1) V. C. O. J., vol. VII, p. 340, L. A. N° 1/36, Hamad v. Barlassina.

Le Tribunal Foncier rejetait la demande par une raison purement formelle. Le demandeur faisait appel et argumenta que par le fait que son maddataire n'avait pas effectué le transfert nécessaire du terrain, la vente est annulée (*null and void*). Bien que le vendeur ait reçu le prix de l'achat et qu'il ait transmis le droit de possession à l'acheteur, l'acheteur est tenu à restituer ladite possession et n'a le droit que de réclamer des dommages-intérêts et le remboursement du prix payé.

Dans son jugement le juge a conclu que l'acheteur est autorisé à réclamer l'accomplissement et l'exécution du contrat (*specific performance*) en vertu de l'art. 46 de l'Ordre en Conseil 1922.

Le principe d'équité, qui fut introduit dans ce jugement, donne le remède au demandeur de réclamer l'accomplissement et l'exécution forcée du contrat (*specific performance*) parce que les dommages-intérêts stipulés ne correspondent pas à la contre-valeur. Ces jugements servent aujourd'hui de base à la pratique judiciaire des Tribunaux en Palestine en matière de dommages-intérêts et accomplissement et exécution forcée des contrats (*specific performance*). Par l'application et l'interprétation de l'art. 46 les Tribunaux palestiniens ont élargi le domaine de la loi palestinienne. La tâche du juge est devenue de plus en plus difficile. Elle demande du juge de fixer comment et dans quelle mesure faut-il appliquer les principes d'équité et du droit commun anglais en Palestine.

Les conditions de la Palestine moderne demandent une adaptation de la loi aux exigences de la vie moderne. La loi ottomane, dont les dernières traces existent par la Megelleh, ne peut plus répondre aux exigences d'une vie

moderne comme la nôtre. L'art. 46 de l'Ordre en Conseil 1922 permet par une application et interprétation généreuse de faire face à certaines exigences de la vie moderne qui n'étaient pas réglées ou réglées d'une manière non satisfaisante par la loi ottomane

CHAPITRE II

L'ORDRE EN CONSEIL 1924 APPEL A LA COMMISSION JUDICIAIRE DU CONSEIL PRIVÉ (1)

Quand nous avons parlé plus haut sur le développement du Conseil Privé et ses sections, nous avons indiqué que la Commission Judiciaire qui fait partie du Conseil a une tâche considérable dans cette matière (2).

Il existe en effet, sous les réserves que nous verrons plus loin, un recours ultime contre les décisions rendues par la Cour Suprême de la Palestine. Ces recours sont portés au Roi en son Conseil. Les pétitions ainsi adressées à Londres sont déférées à une section spécialisée du Conseil, nommée la Commission Judiciaire du Conseil Privé. Cette Commission Judiciaire entend les parties ou leurs avocats et donne au souverain son avis sur le sens dans lequel le procès doit être tranché. C'est ce droit d'appel au Roi en Son Conseil, suivant l'Ordre en Conseil 1924, qui fera l'objet de ce chapitre.

D'après l'art. 44 de la Constitution 1922, dans toutes les affaires civiles où le montant de litige dépasse la somme

(1) V. *Laws of Palestine* 1933, Revised edition, vol. III, p. 2608.

(2) V. Introduction, p. 14.

de LP. 500, l'appel de la Cour Suprême à Sa Majesté en Conseil pourra être fait. L'appel sera porté dans le délai prescrit et de la façon indiquée par un règlement rendu par Sa Majesté en Conseil.

La procédure des appels à la Commission Judiciaire du Conseil Privé comprend deux phases bien distinctes : l'obtention de l'autorisation d'appel d'abord et la procédure d'appel proprement dit ensuite.

Il ne faudrait cependant pas nous laisser égarer par les mots et imaginer que la différence entre ces deux sortes d'appel consisterait en ce que dans l'un le droit d'appel serait automatique, tandis que, dans l'autre, il serait subordonné à une autorisation. En réalité, dans l'un et l'autre cas il est nécessaire d'obtenir une autorisation ; mais dans l'Appel de plein droit, la Cour Suprême doit donner cette autorisation, et son octroi ou son refus sont soumis à des règles précises contenues dans l'Ordre en Conseil 1924, tandis que, dans l'Appel par autorisation spéciale, l'autorisation est donnée par la Commission Judiciaire elle-même, et si la Cour, sur laquelle on fait l'Appel, a refusé l'octroi de l'autorisation, alors l'Appelant ne pourra pas s'adresser à la Commission Judiciaire.

Nous allons donc avoir à examiner la première phase de la procédure sous un double aspect, celui de l'Appel de plein droit, et celui de l'Appel par autorisation spéciale, avant d'étudier la deuxième phase, celle de la procédure de l'Appel proprement dit.

APPEL DE PLEIN DROIT

I

Toutes les fois que l'affaire rentrera dans le cadre de l'art. 3 (a) de cet Ordre en Conseil (art. 44 de la Constitu-

tion), c'est-à-dire que l'affaire en litige atteint ou dépasse la somme de LP. 500 et si, en outre, le jugement sur lequel vient l'Appel est définitif, l'Appel sera de plein droit et la Cour Suprême est dans l'obligation de donner l'autorisation d'en appeler de la décision rendue par elle. Mais la permission que donne alors la Cour n'est qu'une autorisation conditionnelle d'Appel (*Conditional leave to appeal*), qui impose à l'Appelant : a) de fournir caution, b) parfois aussi de s'engager à faire toute diligence pour suivre la procédure. Lorsque ces conditions sont remplies, la Cour transforme l'autorisation conditionnelle d'Appel en autorisation définitive d'Appel (*Final leave to appeal*).

Il est intéressant de noter à cet égard l'avis du *Chief Justice* donné dans un jugement, sur la nécessité d'obtenir une autorisation de la Cour Suprême même si le jugement est de plein droit, et il voit comme en contradiction entre l'art. 3 (a) de l'Ordre en Conseil (Appel au C. P. 1924) et l'art. 2 des Règles de la Commission Judiciaire de 1925 (1) qui déclare :

« Tous les Appels seront intentés en vertu d'une autorisation accordée par la Cour dont est l'Appel, en l'absence de telle autorisation, en vertu d'autorisation spéciale accordée par Sa Majesté en Conseil sous une demande de l'Appelant. » (2)

Le *Chief Justice* a décidé que puisque cette pratique existe depuis longtemps, il n'y a aucune cause raisonnable pour la supprimer.

Cet Ordre en Conseil (Appel au C. P. 1924) précise encore d'autres points relatifs à cette première phase de la procédure en cas d'Appel de plein droit. C'est ainsi que sont

(1) V. *Laws of Palestine* 1933, Revised edition, vol. III, p. 2347.

(2) V. *C. O. J.*, vol. VIII, p. 690.

réglementés : l'exécution provisoire nonobstant appel (art. 7), la préparation du *record*, son impression et sa transmission au *Registrar* du C. P., la jonction de plusieurs Appels (art. 18), le désistement d'Appel entre l'octroi de l'autorisation conditionnelle et l'octroi de l'autorisation définitive d'Appel; ou même après l'octroi de l'autorisation définitive d'Appel, mais avant l'envoi du *record* au C. P. (art. 19, 23), le retrait de l'autorisation conditionnelle d'Appel lorsque l'Appelant ne fait pas diligence pour solliciter l'autorisation définitive d'Appel (art. 20), la suppression de l'Appel si l'Appelant ne suit pas l'autorisation définitive d'Appel dans un délai raisonnable (art. 24), la régularisation de procédure par suite de décès ou de changement d'état des parties (art. 25, 26), la taxe des dépenses exposées devant la Cour Suprême (art. 28), l'exécution des décisions rendues par le Roi en Son Conseil (art. 30).

Telles sont les règles écrites en ce qui concerne la première phase de l'Appel. Elles n'ont pu, évidemment, prévoir toutes les difficultés susceptibles de se présenter, aussi de nombreuses décisions de la Cour Suprême et de la Commission Judiciaire les ont-elles précisées et complétées. Les Règles d'Appel présentent pourtant un caractère strict dans ce sens qu'il n'est pas permis à la Cour Suprême en Palestine de s'en dégager ni d'en limiter les effets en admettant, par exemple, une demande d'autorisation d'Appel qui n'aurait pas été présentée dans les délais fixés par l'Ordonnance en Conseil (1).

(1) V. C. O. J., vol. IV, pp. 1540-1547 ; C. O. J., vol. VIII, pp. 686-692.

APPEL PAR AUTORISATION SPÉCIALE

II

L'Appel par autorisation spéciale peut se présenter dans de différents cas : 1) lorsque la Cour Suprême n'a pas le pouvoir de donner une autorisation d'Appel, ce sera dans tous les cas où il n'existe pas d'Appel de plein droit ; 2) lorsque la Cour Suprême a refusé de donner une autorisation d'Appel, bien qu'elle en eût le pouvoir.

L'Appelant doit adresser d'abord sa pétition à la Cour Suprême pour obtenir l'autorisation ou le refus. Puis il agit par voie de pétition déposée dans le plus bref délai possible à Sa Majesté en Conseil. La pétition est débattue à l'audience, et un Ordre en Conseil entérine ensuite l'avis de la Commission Judiciaire, en faveur de l'octroi ou du refus de l'autorisation spéciale d'Appel. Si la Commission Judiciaire conclut l'octroi de cette autorisation, elle fixe la caution à fournir. L'Ordonnance en Conseil statue également sur l'exécution-provisoire. Quant aux règles de fond que la Commission Judiciaire s'est fixées pour juger du bien fondé de la pétition afin d'autorisation spéciale d'Appel, elles diffèrent selon qu'il s'agit d'un procès civil ou d'un procès criminel.

A. — En matière civile

En matière civile le principe est que l'espèce doit soulever une question d'intérêt général ou un point de droit important (1). C'est ainsi que, si des questions constitu-

(1) V. BENTWICH N., *The practice of the Privy Council in judicial matters*, 3^e ed., Londres, 1937, pp. 116-126.

tionnelles se posent, la Commission Judiciaire accorde l'autorisation spéciale d'Appel.

L'AFFAIRE DES SOURCES D'URTAS (1)

C'est à l'occasion de ce procès célèbre, qui suscita en Palestine un intérêt considérable, puisque c'était pour la première fois que la question de la protection des droits individuels fut soumise à l'examen des Tribunaux qui eurent ainsi le moyen d'en apprécier la portée et l'étendue. Cette affaire peut se résumer ainsi :

Au cours de l'été de l'année 1925, en raison de la sécheresse persistante qui avait eu pour effet le ralentissement du débit des eaux d'alimentation de la ville de Jérusalem, l'administration proposa aux habitants du village d'Urtas, situé près de Bethléem, d'utiliser une source qui paraissait leur appartenir, afin de fournir à la ville de Jérusalem le complément d'eau dont elle avait besoin.

L'accord n'ayant pu se faire, le Haut Commissaire promulgua une ordonnance dont l'objet devait être de permettre à la ville de Jérusalem d'amener l'eau des sources d'Urtas. L'autorisation de prendre les eaux des sources Urtas n'avait été accordée que pour une période d'une année ; de plus, on devait s'assurer que chaque habitant du village d'Urtas retenait une quantité d'eau suffisante, tant pour son usage personnel et les usages domestiques que pour l'irrigation (art. 2 de l'Urtas) (*springs ordinance*).

En cas de contestation, l'évaluation de cette quantité d'eau devait être faite par voie d'arbitrage (art. 5) ; des indemnités étaient prévues au cas où des dommages vien-

(1) V. C. O. J., vol. V, pp. 1818-1834.

draient à être causés à des terrains, par suite de travaux entrepris pour amener des eaux ; en cas de désaccord, l'évaluation du préjudice subi devait être également fixé par voie d'arbitrage.

Les habitants d'Urtas contestèrent la validité de l'ordonnance prise par le Haut Commissaire et s'adressèrent, par pétition, à la Haute Cour de Justice afin qu'elle enjoigne à l'administration d'avoir à cesser tous travaux. Ils prétendirent que cette ordonnance était contraire aux dispositions de l'art. 2 du Mandat, qui impose au Haut Commissaire l'obligation « d'assurer la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent ».

La Haute Cour était saisie de l'affaire et ne prononça cet arrêt qu'après de longues hésitations. La Cour estima, en effet, que le Mandat est avant tout un instrument diplomatique, contenant seulement certains principes généraux parfois exprimés, par exemple, aux ar. 2 et 3 du Mandat, sous forme de déclaration de politiques des plus vagues, destinées à guider l'action du Mandataire dans ses grandes lignes.

Dans son arrêt, la Cour fit valoir que l'ordonnance ne sauvegardait pas les droits des habitants du pays, car c'est un principe reconnu de toute saine législation que lorsque l'on prend une propriété privée pour l'utiliser à des fins publiques, les personnes qui, de ce fait, ont subi un dommage, ont droit en échange à une équitable compensation.

Le Gouvernement de Palestine fit appel de ce jugement au Comité Judiciaire du Conseil Privé qui se reconnut compétence pour retenir l'affaire, quant au fond.

Le Comité Judiciaire fut également d'avis que la Haute Cour avait le droit d'examiner si les dispositions de l'ordon-

nance étaient ou non en contradiction avec les termes du Mandat, mais elle estima que la Cour, en l'espèce, avait mal interprété l'art. 2 du Mandat. Il fit valoir, à ce sujet, les arguments suivants :

1) Les dispositions contenues dans l'art. 2, assurant la sauvegarde des droits civils et religieux, n'impliquent pas qu'il ne devra être apporté aucun changement au cours du Mandat aux droits civils de tous les habitants de la Palestine, tels qu'ils existaient au moment de la mise en vigueur du Mandat ; si la juridiction du Mandataire avait dû être exercée à cette condition, toute législation aurait été rendue impossible. « La clause en question — est-il dit un peu plus loin — doit être interprétée dans un autre sens », et c'est dans les mots qui terminent l'article, « à quelque race ou religion qu'ils appartiennent », que l'on doit trouver une indication quant à son objet et à sa signification véritables. Ces mots font entendre qu'en matière de droits civils et religieux, la puissance mandataire ne doit établir entre les individus aucune distinction quant à la religion ou à la race, et cette disposition protectrice s'applique au même titre aux Juifs, aux Arabes et à toutes les parties de la population.

2) Dans les dispositions de l'Ordonnance relative aux Sources Urtas, aucune distinction n'était faite entre les différents éléments de la population.

3) « L'allocation de dommages-intérêts ne résultait pas de la reconnaissance des droits civils, mais était la conséquence des principes de toute saine législation ; la Haute Cour ne peut examiner à la demande de tout plaideur tous les actes législatifs et administratifs de l'Administration afin de s'assurer, dans chaque cas particulier, s'ils sont ou non

d'accord avec l'opinion qu'elle se fait des exigences de la justice naturelle. »

4) « L'art. 2 de l'Ordonnance sur les sources Urtas indiqua qu'une quantité d'eau suffisante sera laissée à chaque habitant, n'entraîne pas directement l'allocation de dommages-intérêts, mais cela est dû au fait que toute infraction aux dispositions de l'Ordonnance pouvait donner lieu, de la part de toute personne victime d'un dommage, à une action en dommages-intérêts devant les Tribunaux. »

D'autre part, les questions d'état, et notamment les causes matrimoniales, auxquelles on ne peut évidemment assigner une valeur pécuniaire supérieure ou inférieure au montant susceptible d'Appel, et qui ne peuvent, par suite, faire l'objet d'un Appel de plein droit, sont généralement considérées par la Commission Judiciaire comme suffisamment graves pour justifier l'octroi de l'autorisation spéciale d'Appel.

B. — En matière criminelle

En matière criminelle, la tendance constante de la Commission Judiciaire, maintes fois affirmée dans de nombreuses décisions, est de n'accorder l'autorisation spéciale d'Appel que dans des cas exceptionnels.

Dans l'affaire de Dillet (1) l'avis de la Commission Judiciaire était que cette autorisation spéciale n'est accordée que lorsqu'il paraît que, faute de respect des formes légales de procédure, ou par quelque violation des principes de la

(1) BENTWICH N., *op. c.*, p. 137.

justice naturelle, ou de toute autre manière, une injustice substantielle et très grave a été commise (1).

Ainsi deux conditions sont nécessaires : d'une part, une violation des règles juridiques de forme ou de fond, et, d'autre part, une très sérieuse injustice en résultant. Il va de soi qu'il suffit, pour obtenir l'autorisation spéciale d'Appel, d'établir un *prima facie case*, c'est-à-dire de montrer qu'à première vue les conditions requises sont remplies. Une telle décision est, en somme, un simple jugement de recevabilité, qui ne lie pas la Commission Judiciaire, et celle-ci peut ensuite, lorsque l'affaire revient devant elle pour les débats sur le fond, décider la confirmation du jugement frappé d'Appel.

Une simple violation des formes n'entraînera l'octroi de l'autorisation spéciale d'Appel, s'il apparaît qu'elle a pu avoir pour conséquence une sentence injuste, car la Commission Judiciaire n'est pas une Cour d'Appel Criminelle. D'autre part, le simple fait que la décision a été rendue malgré des dispositions contradictoires des témoins est insuffisant, car la Commission Judiciaire, devant laquelle les témoins ne sont pas entendus, s'estime moins à même de se prononcer que la Cour Suprême de la Palestine. L'incompétence de la Cour Suprême n'est admise que dans des cas exceptionnels comme motif d'octroi de l'autorisation spéciale d'Appel.

PROCÉDURE D'APPEL

III

Cette deuxième phase de la procédure débute par l'envoi du *record* à Londres. Le record doit être préparé avec soin ;

(1) V. C. O. J., vol. IV, P. C. APP, p. 1544. ORFALI Vs., *The Attorney General of Palestine*.

tous les documents nécessaires, et ceux-là seuls, y doivent trouver place. Il doit être imprimé dans un format et avec des caractères déterminés. S'il est imprimé en Palestine, quarante exemplaires doivent en être adressés au *Registrar* du Conseil Privé, dont un certifié conforme par le *Registrar* de la Cour Suprême en Palestine. S'il doit être imprimé en Angleterre, il suffit au *Registrar* de la Cour Suprême en Palestine d'en envoyer un seul exemplaire, également certifié conforme. A son arrivée à Londres, le record est enregistré au Conseil Privé. L'intimé est avisé de cet envoi, et l'Appelant est, de son côté, tenu de faire diligence, sinon l'autorisation d'Appel peut lui être retirée. C'est alors que les parties doivent comparaître (*enter an appearance*) au *Council Office*, par l'intermédiaire d'un agent, généralement un solicitor dûment accrédité au Conseil Privé, puis l'Appelant a un mois pour commander une copie dactylographiée du record (s'il est manuscrit) de façon à le faire imprimer par un imprimeur agréé par le *Registrar* du Conseil Privé.

L'Appelant doit déposer sa « *Petition d'Appel* » après l'arrivée à Londres du record imprimé. Les pétitions sont, en principe, adressées à Sa Majesté en Son Conseil, mais parfois, dans certains cas de pratique, à la Commission Judiciaire elle-même, qui y répond par des Ordres. Toutes les pétitions sont déposées au Bureau du *Registrar* et sont également signalées à toutes les parties.

La pétition d'Appel ne contenait pas les arguments. Ceux-ci figurent, au contraire, dans le nouveau document que dépose ensuite chaque partie, c'est-à-dire le *Case*. C'est l'avocat qui est chargé de sa rédaction et qui le signe. Le *Case* est imprimé et 30 exemplaires en sont déposés au bureau du *Registrar*. La partie adverse doit être avisée de

ce dépôt. L'Appel est alors prêt à être débattu à l'audience, et les parties échangent leurs *Cases* respectifs (chaque partie en remet 10 exemplaires à l'autre). Dix exemplaires du *Record* et des *Cases* sont reliés ensemble à l'usage des membres du *Judicial Committee* devant lequel les débats se déroulent.

La date du procès est ensuite fixée. Un seul avocat est admis à plaider pour chaque partie quand c'est une pétition qui est débattue, et deux avocats pour chaque partie lorsqu'il s'agit de débats au fond sur un Appel.

La Commission Judiciaire peut autoriser ou même ordonner un second exposé des arguments des parties lorsque l'espèce soulève des difficultés juridiques considérables. Elle peut, d'autre part, ordonner à la Cour, dont est l'Appel, d'examiner à nouveau l'affaire et de prendre en considération de nouveaux moyens de preuve.

La Commission Judiciaire a le pouvoir de faire venir des témoins, elle n'en use presque jamais ; il est également très rare qu'elle exerce son droit de faire entendre des témoins par commission rogatoire.

Toute cette procédure d'appel devant la Commission Judiciaire, contenue dans les 88 articles des « Règles de la Commission Judiciaire de 1925 » (1), qui furent mises en vigueur le 1^{er} janvier 1926 et qui régissent toujours la procédure actuelle pour la Palestine et toutes les colonies et possessions britanniques, cette procédure contient des règles très détaillées qui nous paraissent ne pas être d'importance pour notre étude.

Avant de terminer l'examen de ce chapitre, il nous faut dire quelques mots en ce qui concerne le jugement.

(1) V. *Laws of Palestine* 1933, Revised edition, vol. III, pp. 2347-2368.

Le jugement est rendu à l'audience publique. Lorsque l'affaire est délicate, la Commission Judiciaire ne se prononce généralement pas sur-le-champ, mais « réserve » le jugement pour une audience ultérieure, dont la date est, en son temps, notifiée aux parties par le *Registrar*, et à laquelle est généralement lue une décision rédigée par écrit (1).

La Commission Judiciaire se borne, en général, à déclarer l'Appel bien ou mal fondé. Si elle le déclare bien fondé, elle renvoie le plus souvent la cause devant les premiers juges, en leur indiquant la nouvelle décision à rendre.

(1) V. BENTWICH N., *op. c.*, pp. 228-229 et 238-243.

CHAPITRE III

L'ORDRE EN CONSEIL 1927 (1)

L'Ordre en Conseil 1927, statuant le système monétaire en Palestine, a été promulgué et est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1927. L'Ordre en Conseil stipule que l'unité monétaire est la Livre Palestinienne et que cette unité se subdivisera en fractions de 1.000 millièmes.

Mais avant d'examiner les articles constituant le corps de l'Ordre en Conseil, qu'il nous soit permis d'analyser brièvement les systèmes monétaires qui ont fonctionné en Palestine avant la guerre de 1914, pendant l'occupation militaire anglaise du pays, et jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi monétaire du 1-11-1927.

LE SYSTÈME MONÉTAIRE EN PALESTINE

AVANT LA GUERRE DE 1914

I

Avant la grande guerre de 1914, l'Empire Ottoman ne possédait pas un système monétaire unifié pour toutes ses provinces. C'est d'ailleurs aussi le cas pour le système des poids. Officiellement, c'est la Livre Turque Or (fraction-

(1) V. *Laws of Palestine* 1933, Revised edition, vol. III, p. 2615.

née en 100 piastres), qui était à la base de ce système, mais la valeur intrinsèque du piastre était différente dans chaque province, et elle variait même dans les différentes villes. A Jérusalem, par exemple, la valeur du piastre était plus grande qu'à Jaffa, et à Jaffa le piastre était coté autrement qu'à Nablus ou à Saffed.

Ce système monétaire inhérent entravait partiellement les échanges, sans pourtant leur porter aucun préjudice sensible, puisqu'en réalité toutes les transactions et leurs règlements se faisaient avec le Franc Français qui était d'usage courant en Palestine. L'emploi d'une monnaie étrangère n'étant pas interdit par la législation ottomane avant la guerre de 1914, la LST. et le Napoléon étaient couramment employés au côté de la Livre Turque, comme moyen de paiement. Non seulement les pièces d'or, mais aussi leurs fractions : les *shillings* et le Franc argent étaient très répandus. Mais le Franc Français était la monnaie d'usage courante préférée pour le règlement du commerce d'export et d'import, ainsi que le négoce en gros sur place.

La Palestine était alors une province pauvre et le standard de vie de ses habitants peu élevé, le prix de marchandises très bas, la circulation monétaire restreinte, et sa valeur disproportionnée par rapport à la valeur des marchandises.

La monnaie égyptienne entra en jeu en Palestine pendant et après l'occupation de cette contrée par l'armée anglaise. Ce furent les soldats de l'armée conquérante qui, arrivant d'Egypte, introduisirent sur place la Livre Egyptienne comme mode de paiement. Et le 1^{er} février 1921, par un décret paru dans le Journal Officiel, la Livre Egyptienne et ses fractions, le *piastre* = un centième, le *shilling* = un vingtième, et le *mil* = un millième, de la LST.,

sont reconnues comme le moyen légal unique de paiement en Palestine.

Dès ce moment, la vie économique du pays change d'aspect. Les prix des marchandises montent de cinq fois et même plus par rapport à ceux de l'avant guerre. Les échanges commerciaux avec l'Egypte s'intensifient au point que tous les stocks importés par la Palestine proviennent d'Egypte ou se font par sa médiation. Mais il était nécessaire à la Palestine, pour des raisons politiques et économiques, de s'émanciper de cette dépendance monétaire de l'Egypte.

Premièrement, parce qu'en raison du Statut et des événements politiques en Egypte, sa monnaie subissait des soubresauts frisant l'instabilité, et, secundo, la Palestine étant placée sous Mandat anglais, faisait partie du Grand Empire Britannique. De par ces faits une réforme monétaire s'imposait.

PROJET DE RÉFORME

II

C'est Lord Herbert Samuel, le premier Haut Commissaire pour la Palestine, qui porta son attention sur cette nécessité. Déjà en 1920, bien avant sa nomination au poste qu'il assumait plus tard, il a présenté un projet de réforme au Gouvernement de Sa Majesté Britannique, et n'a pas ménagé ses efforts en ce sens pendant toute la période de son gouvernement.

Mais la population arabe était alors peu sensible à ces projets de réformes. En Avril 1924, Lord Herbert Samuel a nommé une commission parmi les notables du pays pour discuter la question de l'alignement monétaire. Cette com-

mission présenta son rapport au Gouvernement en Juin 1924. Mais le Ministère des Colonies à Londres a temporisé pendant deux années la décision, et c'est le 1-9-1926 que fut publié dans le Journal Officiel l'Ordre en Conseil qui régissait la composition et les pouvoirs accordés à l'Office de la Monnaie pour la Palestine.

Les Arabes ont opposé une forte résistance à tout changement dans le système monétaire, soupçonnant une influence prédominante juive. C'était l'argument fondamental de ceux qui s'opposaient à toute réforme. Mais après maintes discussions et explications, les Arabes ont consenti à siéger dans le sein de la commission nommée par le Gouvernement pour discuter et proposer les réformes monétaires. Le président de la commission, Mr Davis, le chef trésorier du Gouvernement, était assisté par des représentants du Gouvernement, des notables juifs et arabes, et des directeurs des grandes banques.

La commission décidait que l'unité monétaire serait le Dinar, avec une valeur égale à la Livre Sterling. Le Dinar aurait dix fractions = Chekalim, et chaque Chekel = cent Proutot. Une autre décision de la commission stipulait que l'institut d'émission siégerait à Jérusalem, et que cet institut doit être désigné par le Haut Commissaire, et doit travailler en rapport avec le Comité Londonien pour la monnaie palestinienne. La commission a arrêté aussi une série de mesures à prendre pour protéger la monnaie et enlever au Gouvernement toute possibilité de manipulations inflatrices.

Le Ministère des Colonies a rejeté toutes ces propositions et a décidé d'instaurer comme unité monétaire pour la Palestine la Livre Palestinienne (LP.) fractionnée en millièmes. Le Comité d'Emission dirigeant cette monnaie a

été installé à Londres et est investi des pouvoirs illimités. C'est ce Comité qui nomme son représentant en Palestine.

Au mois de Mars 1927, le Gouvernement a publié son rapport concernant le nouveau système monétaire, d'après lequel l'unité monétaire est la Livre Palestinienne, fractionnée en millièmes. Il est entendu que de temps à autre le Comité d'Emission pourra mettre en circulation des pièces métalliques d'une Livre dont le poids de l'or serait 123,27447 grains (poids égal à l'or contenu dans la Livre Anglaise standard). Les pièces d'or pourront être employées pour effectuer des paiements de n'importe quelle somme. Jusqu'à ce jour, des pièces d'or n'ont pas été mises en circulation.

LE SYSTÈME ACTUEL

III

C'est ainsi que l'Ordre en Conseil 1927, statuant sur le système monétaire en Palestine, est entré en vigueur en guise de loi définitive, le 1^{er} novembre 1927.

D'après cette loi, la Livre Palestinienne est l'unité monétaire et fractionnée en millièmes (art. 1^{er} (i)).

Les dispositions et restrictions suivantes ont été incorporées dans cet Ordre en Conseil en ce qui concerne la manipulation des pièces argent et autres métaux.

1. Les pièces en argent (100 et 50 millièmes) ont une valeur légale pour le paiement des sommes jusqu'à deux Livres Palestiniennes.

2. Les pièces dont la valeur est moindre de 50 millièmes — mais pas plus petite de 10 — serviront pour le paiement des sommes ne dépassant pas 200 millièmes.

3. Les pièces de toute valeur inférieure, comme celles en

nickel de 5 millièmes ou celles en bronze, de 2 et 1 millième, serviront au payement de sommes ne dépassant pas 100 millièmes.

Sur les pièces de monnaie est gravée en relief une branche d'olivier ainsi que des inscriptions en relief, en trois langues : Anglais, Hébreu et Arabe.

La direction de l'émission siège à Londres, et ses membres sont nommés par le Gouvernement Central. La direction a son représentant à Jérusalem, ainsi qu'une banque pour y placer les émissions. La direction à Londres a décrété que le chef trésorier du Gouvernement Palestinien serait son représentant à Jérusalem et la Barclays Bank (*Dominion Colonial and Overseas*) son Commissionnaire. Le rôle qui incombe à la Barclays' Bank est de recevoir et émettre la monnaie ainsi que de dresser la comptabilité et la balance de la circulation et les fluctuations de ces émissions en Palestine (1).

Mais l'art. 6 de l'Ordre en Conseil 1927 statue que toute proclamation édictée par le Haut Commissaire doit être paraphée par le Chef de la Trésorerie et le Secrétaire d'Etat à Londres.

L'art. 8 statue que la loi de commentaires de 1889, l'an 53-54 du règne de la Reine Victoria (page 63), sera prise en considération pour commenter cet Ordre en Conseil exactement comme il est employé pour commenter les lois votées au Parlement.

L'alinéa 3 de l'article 11 annule — à partir de la mise en vigueur de l'Ordre en Conseil — le décret officiel n° 36

(1) L'ordonnance établissant le statut monétaire a été publié comme ordonnance régulière, et n'a pas été comprise dans cet ordre en Conseil. Voir *Laws of Palestine* 1933, Rev. ed., vol. I, p. 520.

publié le 1-2-21, et déclarant que les banquenotes égyptiennes sont légales en Palestine, et cela pourvu que — en dépit de cette annulation du décret officiel — ces banquenotes seront déclarées comme moyen de payement illégal (1).

(1) Dans les n^{os} 205, 206 du journal officiel du Gouvernement Palestinien ont été publiées des ordonnances, d'après lesquelles à partir du 31.3.28, la Livre Sterling or ou n'importe quelles autres pièces de monnaie d'or, d'argent ou de nickel et les banquenotes égyptiennes cessent d'avoir cours comme monnaie légale en Palestine. Seules les monnaies désignées par l'Ordre en Conseil, établi en 1927, seront reconnues légales comme mode de payement.

CHAPITRE IV

LES LIEUX SAINTS

Ce chapitre, qui sera consacré à l'étude de la question des Lieux Saints en Palestine, comprend deux sections diverses. L'une parle sur l'Ordre en Conseil du 25 juillet 1924, l'autre sur l'Ordre en Conseil de Palestine (Mur des Lamentations) de 1931 promulgué le 19 Mai 1931.

Nous n'avons l'intention d'analyser les problèmes des Lieux Saints que dans les limites dont lesdits Ordres en Conseil s'occupent. En étudiant ces Ordres en Conseil, nous sommes forcés de temps à autre de nous référer aux articles correspondant à ce problème qu'on trouve dans le texte du Mandat pour la Palestine. C'est en raison des art. 13 et 14 du Mandat que furent promulgués lesdits Ordres en Conseil de 1924 et de 1931. Le problème entier nous sera expliqué par l'étude de chaque Ordre en Conseil à part.

SECTION I

L'ORDRE EN CONSEIL DE PALESTINE 1924

(LIEUX SAINTS) (1)

Le problème des Lieux Saints présente un double aspect, un aspect international, du fait que la Palestine a été le

(1) V. *Laws of Palestine*, 1933, Revised édition, vol. III, p. 2625.

berceau de trois grandes religions et que diverses puissances y ont acquis des droits dont elles entendent respectivement les faire valoir, et un aspect purement interne, voulant principalement déterminer les droits existants des diverses communautés, en sauvegardant la paix et l'ordre public.

On a adopté en cette matière le principe que les intérêts des diverses communautés religieuses doivent être sauvegardés sur la base du maintien des droits existants.

A une commission dénommée « Commission des Lieux Saints » incombe le devoir d'étudier, de définir et de régler ces droits.

L'Ordre en Conseil de 1924 contient 4 articles. En réalité les art. 2 et 3 nous intéressent seulement. L'art 1^{er} définit le nom de cet Ordre en Conseil, l'art. 4 prescrit que Sa Majesté et ses successeurs pourront anuler ou amender cet Ordre en Conseil. Il est étonnant qu'il n'y a aucune référence dans cet Ordre en Conseil aux prescriptions correspondantes dans le texte du Mandat.

L'art. 2 enlève de la juridiction et compétence des tribunaux palestiniens tous les différends qui s'élèvent concernant les Lieux Saints, des édifices et des sites religieux en Palestine, ou des droits et réclamations appartenant aux diverses communautés en Palestine. Cet article n'affecte pas et ne diminue pas la compétence des Tribunaux Religieux prévue par l'Ordre en Conseil de 1922.

En attendant la nomination de la Commission prévue dans l'art. 14 du Mandat, l'art. 3 de cet Ordre en Conseil exige la soumission au Haut Commissaire de toutes les affaires relatives aux Lieux Saints, édifices ou sites religieux et les droits ou réclamations des différentes communautés religieuses en Palestine ; la décision du Haut Com-

missaire sera prise d'accord avec les instructions qu'il pourrait recevoir de l'un des Secrétaires d'Etat de Sa Majesté.

La question du règlement, qui définit les droits et réclamations relatifs aux Lieux Saints, a fait l'objet de longues et difficiles négociations à la S.D.N. Cette question est la seule qui est restée en suspens presque 18 ans depuis la ratification de Mandat.

L'art. 14 du Mandat prévoit qu'une Commission Internationale pour les Lieux Saints sera constituée. Il indique que le mode de nomination de ses membres, sa composition et ses fonctions seront fixées ultérieurement d'accord avec les Puissances intéressées. Son texte est le suivant :

« Une Commission spéciale sera nommée par la Puissance Mandataire à l'effet d'étudier, définir et régler tous les droits et réclamations concernant les Lieux Saints ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine. Le mode de nomination des membres de la Commission, sa composition et ses fonctions, seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société et la Commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonctions avant cette approbation. »

En 1922, le *Colonial Office* prépara un Memorandum sur la Commission des Lieux Saints qui fut remis au Conseil de la S.D.N. lors de sa 20^e session.

D'après ce Memorandum, la Commission devait être divisée en trois Sous-Commissions, l'une chrétienne, l'autre musulmane, la troisième juive. Chacune de ces Sous-Commissions, à l'exclusion de deux autres, s'occuperait des seules questions touchant la religion dont elle serait chargée de représenter les intérêts (art. 2).

Il fut proposé que la Sous-Commission chrétienne comprenne un Français, qui en serait le Président, trois repré-

sentants catholiques (Italien, Espagnol et Belge), trois orthodoxes (l'un d'entre eux devait être Grec et un autre Russe), un Arménien et un ou deux représentants des Abyssiniens et des Coptes.

Il fut proposé que la Sous-Commission musulmane comprenne un Italien qui en serait le Président, un Palestinien, un Anglais et un Juif, Portugais ou Espagnol.

Le Président de la Commission, qui aurait pu être un citoyen américain afin de permettre la représentation des communautés protestantes, aurait été nommé par le Mandataire, d'accord avec les Puissances intéressées. Il devait être chargé du rôle de Juge d'Appel en cas de difficultés entre les communautés religieuses différentes, et notamment d'examiner tout point sur lequel l'unanimité ne pourrait être obtenue au sein d'une Sous-Commission (1).

Ce projet ne parvenait non plus à réunir les suffrages des Puissances ; en particulier, le monde catholique eut le sentiment que le choix d'un Président protestant constituait un outrage aux traditions historiques. Pourtant Lord Balfour fit remarquer que la Grande-Bretagne avait choisi un Juge d'Appel parmi les citoyens d'un pays qui était entièrement soustrait aux influences de la politique locale et aux intérêts locaux de la Palestine, alors qu'avant, pendant près de mille ans, c'étaient les Mahométans qui assumaient le rôle de Cour d'Appel (2).

Les diverses tentatives de l'institution de cette Commission ont échoué par suite du refus des Puissances de soumettre les différends qui viendraient à s'élever à l'arbitrage

(1) V. J. O. novembre 1922, pp. 1150-1154.

(2) V. J. O. novembre 1922, p. 1151.

des membres d'une autre confession religieuse. La seule tentative de l'institution de cette Commission par la Puissance Mandataire depuis lors était en 1930 pour déterminer les droits et réclamations des Juifs et Musulmans concernant le Mur des Lamentations. Cette fois les objections n'étaient pas contre l'institution de la Commission en principe, mais elles étaient dirigées contre l'intention du Mandataire de se servir de l'art. 14 au lieu de l'art. 13, comme l'avait proposé la S.D.N.

SECTION II

L'Ordre en Conseil de Palestine (« Mur des Lamentations ») (1) que nous allons étudier maintenant, fut promulgué le 19 mai 1931 et entra en vigueur par une proclamation du Haut Commissaire de la Palestine du 8 juin 1931.

Pour donner effet aux décisions rendues en Décembre 1930 par la Commission du Mur des Lamentations (2), le Mandataire a édicté cet Ordre en Conseil. Il nous semble utile de dire quelques mots sur l'histoire du Mur des Lamentations (Kotel Maaravi) avant de traiter la question tout entière :

« Le Mur devant lequel les Juifs, depuis des siècles, ont accoutumé de se rendre et de prier à toute époque, d'un bout à l'autre de l'année, constituait le mur extérieur de l'enceinte du vieux temple et, comme tel, faisait partie du Haram esh Sherif, l'un des Lieux Saints musulmans, auquel il est fait allusion dans l'art. 13 du Mandat. Le dallage sur

(1) V. *Laws of Palestine*, 1933, Revised edition, vol. III, p. 2635.

(2) V. Rapport de la Commission d'enquête sur le Mur des Lamentations, 1930.

lequel se tiennent les Juifs pour prier devant le Mur fait partie d'un autre bien Wakouf musulman. Il ne s'agit pas là de l'un des Lieux Saints musulmans visés par l'art. 13 du Mandat, mais c'est également, jusqu'à un certain point, une propriété religieuse musulmane, mais qui ne constitue pas un sanctuaire. La difficulté initiale provient donc de ce que, depuis des siècles, les Juifs ont l'habitude de prier dans cet endroit qui, au point de vue de la propriété, appartient aux Musulmans, non pas à des particuliers Musulmans, mais à des fondations musulmanes ecclésiastiques ou pieuses. » (1)

Par l'art. 13 du Mandat, « le Mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux Saints... y compris celle de préserver les droits existants, d'assurer le libre accès des Lieux Saints... et le libre exercice du culte ».

Le Mur des Lamentations, faisant partie des Lieux Saints, a été l'objet d'une grande difficulté à propos de la forme des prières que les Juifs ont le droit de prononcer devant le Mur. Le Livre Blanc de 1928 constate que les Juifs doivent conserver le Statu Quo, c'est-à-dire, d'une façon générale, que la communauté juive a un droit d'accès à l'espace pour accomplir ses dévotions, mais ne peut apporter devant le Mur des Lamentations que les objets du culte qu'elle avait la permission d'apporter sous le régime turc.

Aucune autre définition n'est faite par le Mandataire afin de préciser les droits des Juifs et des Musulmans à ce sujet. Cet état de choses a entraîné des conflits entre les Juifs et les Arabes. Le conflit de 1929 près du Mur a été la cause directe des troubles du mois d'août. Le conflit s'est élevé à ce sujet, car les Juifs prétendaient que la stipulation du

(1) V. C. P. M., 17^e session, p. 16.

Statu Quo signifiait qu'ils pouvaient apporter devant le Mur tous les objets qu'en fait, à une époque ou à une autre du régime turc, ils avaient amenés devant le Mur. Le point de vue arabe était que le Statu Quo ne permettait aux Juifs d'apporter devant le Mur que les seuls objets déterminés qu'ils étaient autorisés d'y apporter sous le régime turc. Cette question du Statu Quo fut discutée par Mr Orts lors de la 17^e session de la C. P. M. Il dit que la définition du Statu Quo, rendue par le Mandataire, « est à tout le moins fragmentaire ». N'a-t-il pas été indispensable au maintien de l'ordre public qu'elle fût précisée et que les intéressés fussent avisés de ce que le Statu Quo — officiellement défini — leur permettait de faire et de ce qu'il leur interdisait ? Par exemple, les Juifs pouvaient-ils se livrer devant le Mur des Lamentations à des manifestations d'un caractère non religieux ? Les Musulmans, de leur côté, étaient-ils autorisés à faire entendre le muezzin, à jouer de la musique, à aller et venir sur le dallage devant le Mur avec des animaux domestiques pendant les cérémonies religieuses juives ? (1)

À la suite des troubles qui survinrent en Août 1929, le Gouvernement Britannique, par l'intermédiaire d'un Memorandum, demanda à la Commission Permanente des Mandats de recommander au Conseil l'institution d'une Commission chargée de définir les droits et les réclamations des Juifs et des Musulmans relatifs au Mur des Lamentations. Le Gouvernement Britannique a désiré former cette Commission spéciale ad hoc sur la base de l'art. 14 du Mandat. Cette Commission spéciale assumerait une partie de la tâche de la Commission des Lieux Saints et ses déci-

(1) V. C. P. M., 17^e session, p. 18.

sions au sujet du Mur des Lamentations seraient absolues et non sujettes à révision par la Commission des Lieux Saints dans le cas où ladite Commission spéciale serait formée.

« Le Memorandum Britannique propose d'autre part que la Commission ad hoc pour le Mur des Lamentations soit nommée par le Président du Conseil de la S.D.N., alors que l'art. 14 du Mandat stipule que la Commission spéciale des Lieux Saints sera désignée par le Gouvernement Britannique avec l'approbation du Conseil de la S.D.N. Sur ce point également la Commission a estimé que la solution proposée par le Gouvernement Britannique n'est pas conforme à l'art. 14 du Mandat pour la Palestine. » (1)

Cependant la Commission a refusé de faire suite au Memorandum du Gouvernement Britannique en recommandant au Conseil l'adoption de sa proposition.

Le Conseil de la S.D.N., en acceptant l'avis de la Commission, décidait le 14 janvier 1930 que la Commission spéciale serait créée en vertu de l'art. 13 du Mandat et non pas de l'art. 14.

Sa décision est comme suit :

« Le Conseil,

« Préoccupé de donner à la Puissance Mandataire, ainsi qu'elle le demande, la possibilité d'assumer, dans les conditions les plus favorables pour la sauvegarde des intérêts matériels et moraux des populations placées sous son Mandat, les responsabilités qui lui incombent aux termes de l'art. 13 du Mandat sur la Palestine.

« N'entendant préjuger en aucune manière la solution

(1) V. C. P. M., 16^e session, p. 202.

des problèmes se rattachant à la question des Lieux Saints de Palestine, qu'il y aura éventuellement dans l'avenir lieu de régler ;

« Considérant, toutefois, que la question des droits et prétentions des Juifs et des Musulmans, en ce qui concerne le Mur des Lamentations, appelle d'urgence un règlement définitif ;

« Décide que :

« 1° Une Commission sera chargée de ce règlement ;

« 2° Cette Commission sera composée de trois membres qui ne seront pas de nationalité britannique et dont un, au moins, sera une personnalité éminemment qualifiée par les fonctions judiciaires qu'elle a exercées ;

« 3° Les noms des personnalités, que la Puissance Mandataire a l'intention de désigner comme membres de la Commission, seront soumis à l'approbation du Conseil dont les membres seront consultés par le Président, si le Conseil n'est plus en session ;

« 4° Les fonctions de la Commission prendront fin dès qu'elle aura statué sur les droits et prétentions ci-dessus visés. » (1)

La Commission a été nommée par le Gouvernement Britannique le 12 Mars 1930. Le Conseil de la S.D.N. a approuvé le 15 Mai 1930 cette nomination de la Commission qui a été composée de trois membres dont aucun d'eux n'a été Anglais. Elle déposa son rapport en Décembre 1930. La Commission réaffirma le principe du Statu Quo en reproduisant les dispositions du Décret (Firman) de 1757,

(1) V. J. O. février 1930, p. 173.

1852, dont l'administration de Palestine s'était, en grande partie, inspirée (1).

La conclusion de ce Rapport se trouve dans les suppléments I et supplément II de l'Ordre en Conseil sur le Mur des Lamentations.

Le supplément I détermine entre autres :

a) Le droit de propriété exclusif sur le Mur des Lamentations appartient uniquement aux Musulmans.

b) Les Juifs auront toujours un droit de libre accès au Mur des Lamentations pour y prier. Ils doivent se conformer aux prescriptions très détaillées du Supplément. L'Ordre en Conseil demande dans l'art. 9 que tout habitant palestinien obéisse aux prescriptions du Supplément. L'art. 3 nous indique la peine infligée à tous ceux qui violent une des dispositions du règlement. L'art. 4 (1) dit que le *District Court* sera le seul Tribunal ayant compétence de juger des affaires en cette matière. La procédure, appliquée par le *District Court*, sera une procédure urgente, c'est-à-dire celle qui est appliquée par le Juge de Paix. En vertu de l'art. 4 (2) la Haute Cour de Justice sera compétente pour émettre des Ordres de faire ou de ne pas faire, en ce qui concerne cet Ordre en Conseil.

(1) V. Rapport de la Commission d'enquête sur le Mur des Lamentations, 1930, p. 35.

CHAPITRE V

L'ORDRE EN CONSEIL 1925 (1) LE STATUT DE LA NATIONALITÉ PALESTINIENNE

L'Ordre en Conseil sur la nationalité palestinienne, que nous allons étudier maintenant, fut promulgué le 24 Juillet 1925, et entra en vigueur le 1^{er} Août 1925. Cet Ordre en Conseil fut amendé en 1931 par un Ordre en Conseil du 23-7-31, ainsi que par l'Ordre en Conseil sur la nationalité palestinienne du 31-8-1939. Ces trois lois déterminent les modes d'acquisition aussi bien que les modes de perte de la nationalité palestinienne. Toutefois, nous trouvons les bases juridiques déterminant la nationalité palestinienne dans les textes mêmes du mandat. Pour bien comprendre cette loi, pour constater si elle remplit les prescriptions du Mandat, il nous faut étudier le statut de la nationalité des habitants des territoires sous Mandat en général, et particulièrement celui de la Palestine d'après le texte du Mandat sur la Palestine. L'obligation pour le Mandataire de respecter le statut national du territoire sous mandat est l'une de celles qui fait le mieux ressortir le caractère particulier de la mission confiée au Mandataire.

(1) V. *Laws of Palestine*, 1933, Revised édition, vol. III, p. 2640.

SECTION I

LA QUESTION DE LA NATIONALITÉ DEVANT LA S.D.N.

A

En ce qui concerne la reconnaissance de la nationalité dans les territoires sous mandats B et C, des difficultés s'élevèrent, à différentes reprises, à la suite de dispositions prises par la Puissance Mandataire, des positions qui pouvaient laisser entendre qu'au point de vue de la nationalité il y avait une certaine assimilation entre le statut des habitants du territoire sous Mandat et celui des habitants de la colonie ou du dominion voisin (1).

A la suite de longues discussions, le Conseil de la Société des Nations adopta, le 23 Avril 1923, la résolution suivante : « I. Le Statut des habitants indigènes d'un territoire sous Mandat est distinct de celui des nationaux de la Puissance Mandataire et ne saurait être assimilé à ce Statut par aucune mesure de portée générale. II. Les habitants indigènes d'un territoire sous Mandat n'acquièrent pas la nationalité de la Puissance Mandataire, par suite de la protection dont ils bénéficient. IV. Il est à désirer que les habitants indigènes qui bénéficient de la protection d'une Puissance Mandataire soient désignés, en ce qui concerne chaque Mandat, par telle dénomination qui précisera clairement leur Statut sous le régime de Mandat. »

Dans la pratique, l'on tient compte de cette dernière disposition, ainsi les habitants du Togo furent appelés « Indigènes du Togo sous Mandat français ».

Par contre, en ce qui concerne les territoires sous Man-

(1) V. notamment *C. P. M.*, 9^e session, pp. 33 à 35. Déclaration faite en juillet 1925 par le général SMUTS au Parlement Sud-Africain.

dat A, qui devaient être provisoirement reconnus comme Etats indépendants, à la condition d'être guidés dans leur administration par les conseils et l'aide d'un Mandataire, il ne fit jamais de doute que les habitants de ces territoires avaient un véritable droit à une nationalité distincte.

Le Mandat pour la Palestine est le seul, parmi tous les Mandats A, qui fasse mention de la question de la nationalité. Pour l'Irak, la Syrie et le Liban, en effet, des lois distinctes furent promulguées, mais aucune disposition ne figura à ce sujet dans le Mandat lui-même pour la Syrie, ni dans le projet de Mandat pour l'Irak.

D'après l'art. 7 du Mandat pour la Palestine :

« L'administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne. »

L'insertion de cette clause dans le texte du Mandat est due à diverses raisons ; en premier lieu, elle est une garantie pour la population de ce territoire que les pleins pouvoirs d'administration reconnus au Mandataire, en vertu de l'art. 1^{er}, et qui rapproche, à certains égards, la condition de la Palestine de celle des territoires soumis au régime des Mandats B, seront exercés en tenant compte du statut particulier des habitants.

D'autre part, les dispositions du paragraphe 2 de l'art. 7 du Mandat pour la Palestine doivent leur origine à la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine et le développement du Foyer National Juif.

L'interprétation de cet article ne présente aucune difficulté. Elle impose au Mandataire l'obligation d'accorder des facilités pour l'acquisition de la nationalité palesti-

nienne à ces Juifs qui se décideront à résider d'une manière permanente en Palestine, et aussi elle reconnaît aux Juifs le droit de réclamer la nationalité de ce pays. L'obligation à faciliter l'acquisition de la nationalité — citoyenneté — palestinienne par les Juifs contient implicitement l'obligation de les naturaliser, c'est-à-dire de leur accorder la citoyenneté, après que les prescriptions de la loi ont été remplies.

Voyons maintenant comment a été réglée cette question dans les Traités de la Paix avec la Turquie dans les traités de Sèvres et de Lausanne.

B. — La question de la nationalité d'après les traités de Sèvres et de Lausanne

Le Traité de Sèvres prévoit que tous les Juifs se trouvant en Palestine acquerront immédiatement la nationalité palestinienne. L'art. 129 déclare : « Les Juifs de nationalité non ottomane, établis à la date de la mise en vigueur du présent Traité, à l'intérieur des frontières de la Palestine, telles qu'elles seront déterminées, conformément à l'art. 95, deviendront de plein droit ressortissants de Palestine, à l'exclusion de toute autre nationalité. »

Cette disposition fut abandonnée par la suite, en partie à cause du fait que des Juifs français et anglais résidant en Palestine auraient pu préférer conserver leur ancienne nationalité plutôt que d'acquérir la nationalité palestinienne (1), et également comme étant contraire au principe que nul individu ne doit être privé de sa nationalité contre sa volonté.

(1) BENTWICH N., *Nationality in Mandated Territories detached from Turkey*, British year Book of International Law, 1926, pp. 97-109.

A la suite de cette intervention cet article est modifié lors de la rédaction du nouveau Traité de Paix avec la Turquie, et l'art. 129 du Traité de Sèvres fut-il remplacé par une nouvelle disposition, contenue dans l'art. 35 du projet du Traité de Lausanne comme le suivant :

« Les Juifs qui ne sont pas de nationalité turque et auront leur résidence habituelle en Palestine lors de la mise en vigueur du présent Traité, pourront devenir citoyens palestiniens, en faisant une déclaration, dans la forme et suivant les conditions prescrites par la loi. »

Cette disposition qui n'impose plus le droit aux Juifs de la qualité de citoyen palestinien, mais leur laisse seulement la faculté d'opter pour cette nationalité, s'ils le désirent, ne fut pas reproduite dans le traité de paix définitif, parce que, dans la réunion de conférence de Lausanne, le 19 Mai 1923, le délégué français élève ses objections. Le délégué français, M. Bargéton, a commencé en disant que la délégation française ne s'oppose pas, en principe, à cet article. En premier lieu, la loi française ne permettant pas la renonciation de la nationalité française par une simple déclaration, comme il est prévu par ledit article. En second lieu, la délégation française ne peut pas accepter qu'une distinction soit faite entre les citoyens français à cause de leur religion ou une autre raison semblable. M. Bargéton a demandé par conséquent que ses remarques soient prises en considération lors de la rédaction finale de cet article. On a décidé de référer cette question pour une nouvelle considération (1).

A la réunion du 4 juin 1923, le représentant britannique,

(1) V. Conférence de Lausanne sur les affaires du Proche-Orient (1922-23), Recueil des actes de la Conférence, deuxième série, tome I^{er}, Procès-Verbaux et Documents relatifs à la seconde partie de la Conférence (23 avril-24 juillet 1923). Paris, 1923, p. 23.

Sir Horace Rumbold, après avoir répondu aux objections présentées par la délégation française, déclare que la délégation britannique est prête à abandonner cet article dans son entier. Ismet Pacha a indiqué son consentement et par conséquent l'art. 129 du Traité de Sèvres, qui a été substitué par l'art. 35 du projet de Traité de Lausanne, fut définitivement éliminé, mais l'essence et l'esprit de cet article furent introduits dans l'art. 7 du Mandat palestinien cité par nous plus haut, qui déclare que la loi sur la nationalité palestinienne doit contenir « des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne (1).

Le fait que l'art. 7 du Mandat palestinien réclame des facilités de naturalisation pour les Juifs seuls montre bien que cette provision édictée par la conception du Foyer National Juif, la réclamation de droit de citoyen par chaque Juif qui retourne dans son pays est le logique résultat de ce principe.

Le Prof. Georges Scelle a interprété le Mandat palestinien avec le même esprit disant que l'émigration juive et la naturalisation palestinienne, conditions essentielles pour un Foyer, doivent être francs d'aucun obstacle de la part du Mandataire. Le Prof. Scelle va encore plus loin en inférant justement du Mandat palestinien non seulement une obligation de la part du Mandataire d'accorder la nationalité palestinienne aux Juifs qui retournent à leur Foyer, mais aussi une obligation internationale pour tous les Etats membres de la S.D.N. de ne mettre aucun obstacle à ses ressortissants juifs qui désirent l'acquisition de la nationalité palestinienne.

(1) V. Dr. N. FEINBERG, *Somme Problems of the Palestine Mandate*, Tel-Aviv, 1936, pp. 52-54.

« Mais de plus, dit le Prof. Scelle en l'espèce, il nous paraît que tous les Etats qui sont liés par les termes du Mandat (et ce sont, en principe, tous les Etats membres de la Société des Nations et même les Etats-Unis), s'étant engagés à reconnaître l'existence internationale du Foyer Juif et par conséquent à faciliter son établissement, sont tenus par là même de ne mettre aucun obstacle à l'émigration de leurs ressortissants juifs, ni à leur changement de nationalité (1).

La loi sur la Nationalité palestinienne fut promulguée seulement le 16 septembre 1925, jusqu'alors le statut des habitants de la Palestine n'était pas juridiquement défini, mais il ne pouvait en être autrement, en raison de l'absence d'un Traité de paix définitif avec la Turquie qui, signé en Juillet 1923, fut mis en vigueur le 10 août 1924.

Il n'était pas possible, en effet, de légiférer en cette matière avant que la Turquie n'ait accepté de renoncer à ses droits de souveraineté, tant à l'égard du territoire que des habitants de la Palestine.

L'Ordre sur la nationalité palestinienne devait évidemment tenir compte des dispositions du paragraphe 2 de l'art. 7 du Mandat garantissant que des facilités seraient accordées aux Juifs, qui, une fois établis en Palestine, demanderaient à être naturalisés citoyens palestiniens.

(1) Prof. G. SCELLE, *Les caractéristiques juridiques internationales du Foyer National Juif*, publié dans *la Palestine*, Paris, 1928, vol. II, n° 8, p. 107.

SECTION II
LES DIVERSES CATEGORIES
DE NATIONAUX PALESTINIENS

A

Après avoir esquissé brièvement les problèmes de la nationalité palestinienne tels qu'ils ont été prévus dans les traités de paix avec la Turquie, les pourparlers ultérieurs dont ils ont été l'objet dans les différentes conférences pour aboutir à la formule incorporée comme art. 7 du Mandat sur la Palestine, nous nous proposons de passer à un examen plus approfondi de tous les articles de la loi de la nationalité pour en déduire si et dans quelle mesure cette loi fait droit aux données fondamentales du susdit art. 7 du Mandat.

Nous avons déjà mentionné plus haut que les lois de la Nationalité palestinienne sont régies par l'Ordre en Conseil de 1925, modifié et amendé par deux autres Ordres en Conseil de 1931 et 1939.

LE DROIT NATUREL A LA NATIONALITÉ PALESTINIENNE
ET LES PERSONNES QUE LA LOI ASSIMILE
COMME AYANT CE DROIT NATUREL

I

Les modes d'obtention de la nationalité palestinienne sont différentes, car la population de cette contrée est divisée en deux catégories principales : Dans la première catégorie sont compris tous ceux dont leur droit à la nationalité palestinienne est naturel, étant natifs de Palestine et citoyens Ottomans, ou bien sont assimilés pour différentes raisons aux ressortissants de la nationalité Ottomane.

De la deuxième catégorie font partie tous les étrangers désirant obtenir le droit de citoyenneté. Les modalités pour la première catégorie sont régies par les art. 1-6 de la Loi de la Nationalité.

La Palestine faisait partie du territoire de l'Empire Ottoman. Détachée de la Turquie après la grande guerre de 1914-1918 et placée sous le Mandat de la Grande-Bretagne, elle est devenue une unité juridique distincte. De ce fait, il est évident que tous ces habitants étant des nationaux Ottomans devenaient automatiquement de nationalité palestinienne, à partir de l'entrée en vigueur du Traité de Paix avec la Turquie, mais tel n'est pas le fait. Nous avons déjà mentionné plus haut que ce Traité est entré en vigueur, en ce qui concerne la Palestine, le 6 Août 1924. Malgré cela, l'art. 1^{er} de l'Ordre en Conseil de 1925 statue que les ressortissants ottomans qui ont leur domicile régulier en Palestine du 1^{er} Août 1925, sont considérés automatiquement de nationalité palestinienne. Il ressort donc que les nationaux ottomans qui résidaient en Palestine le 6 Août 1924, mais qui, pour différentes raisons, l'avaient quittée dans la période jusqu'au 1^{er}-8-1925, cessaient d'être considérés de nationalité palestinienne. Mais c'est l'amendement de l'Ordre en Conseil de 1931 (1), dans son art. 1^{er} (1), qui remédia à cette situation en stipulant que les personnes comprises dans cette catégorie seraient considérées aussi comme ayant droit à la reconnaissance de la Nationalité palestinienne, mais à condition qu'ils n'aient acquis durant la période du 6-8-1924 au 6-8-25 une autre nationalité en dehors de leur nationalité ottomane.

Etant donné donc que la nationalité palestinienne est

(1) V. *Laws of Palestine*, 1933, Revised edition, vol. III.

reconnue automatiquement aux nationaux ottomans, et qu'il se peut que nombre d'entre eux ne désirent pas la nouvelle nationalité, comme par exemple des ressortissants de race turque qui préfèrent conserver leur nationalité ottomane ainsi que des ressortissants d'autres races qui, tout en étant une minorité de la population de la Palestine, refusent l'octroi automatique de la nationalité palestinienne, la loi leur donne après différentes considérations la faculté d'opter pour n'importe quelle autre nationalité.

L'art. 1 (2) statue que toute personne plus âgée de 18 ans peut déclarer dans le délai de deux ans à partir du 6 Août 1924 qu'elle préfère conserver la nationalité ottomane. Cette déclaration sera prise en considération et sera valable à condition que cette personne transfère son domicile hors des frontières de la Palestine. Mais si elle ne se conforme pas à cette stipulation de la loi, elle sera reconnue de nationalité palestinienne malgré elle.

L'art. 1^{er} (3) stipule l'alternative similaire pour les autres citoyens ayant droit à la reconnaissance automatique de la nationalité palestinienne, mais étant de race différente à celle de la majorité de la population en Palestine, et désirant obtenir la nationalité du pays dans lequel les ressortissants de leur race sont la majorité. Cette éventualité exige d'eux de se prémunir du consentement du pays pour lequel ils optent.

Il ressort donc que l'art. 1^{er} de l'Ordre en Conseil de 1925 et l'art. 1^{er} de l'Ordre en Conseil de 1931 ne visent que les nationaux ottomans qui domiciliaient en Palestine dans les limites de temps strictement définies. Quel est donc le statut des nationaux ottomans qui n'habitaient pas pendant cette période de temps en Palestine ? *Ils ne sont pas reconnus automatiquement de nationalité palestinienne.* Mais la

loi ne les considère pas comme étant étrangers, et leur accorde certaines facilités pour l'obtention de la nationalité palestinienne.

Les art. 2 et 4 de l'Ordre en Conseil de 1925 règlent le statut de leur catégorie.

Nous voulons souligner ici même que l'art. 1^{er} considère automatiquement comme étant de nationalité palestinienne tous les nationaux ottomans qui étaient domiciliés en Palestine dans les limites du temps strictement définies plus haut, nés ou non dans cette contrée, tandis que, en ce qui concerne les facilités accordées selon les art. 2 et 4, il est indispensable que le quémandeur à la nationalité palestinienne soit né en Palestine.

D'après l'art. 2, tout citoyen ottoman né en Palestine, ayant dépassé la limite d'âge de 18 ans, et ayant sa résidence à l'étranger le 1^{er} août 1925, a le droit de déclarer son désir d'obtenir la nationalité palestinienne, et pourra le devenir, à condition que le gouvernement de Palestine peut opposer un refus net, si aucun accord n'intervient à ce sujet entre le gouvernement de Palestine, et celui du pays où habite le quémandeur.

Il est fait mention encore que la nationalité palestinienne ne pourrait être accordée aux quémandeurs qui ont obtenu en dehors de leur nationalité ottomane une autre nationalité quelconque.

Un délai de deux ans, à partir du 6 Août 1924, a été donné à cette catégorie pour faire valoir leurs droits. L'Ordre en Conseil de 1939 (1) contient une addition à l'art. 2 de 1925 stipulant que les personnes nées en Palestine, et qui ont acquis de ce fait, ou plus tard, la nationalité ottomane, de laquelle ils se prévalent encore, et qui ont

(1) V. *Palestine Gazette* du 31/8/1939.

dépassé la limite d'âge de 18 ans, le 6 Août 1924, et habitaient l'étranger le 1^{er} Août 1925, ont le droit d'obtenir la nationalité palestinienne, s'ils ont continué à entretenir, lors de leur absence, des relations continues et ininterrompues avec la Palestine, et s'ils pensent rentrer dans ce pays pour y domicilier d'une façon constante. Toutefois ce droit leur est accordé pour un délai de deux ans de la date de la publication de l'Ordre en Conseil de 1939.

L'addition à l'art. 2 a été promulguée comme conséquence aux différentes requêtes de la part des Arabes qui ont demandé qu'on renouvelle ce droit qui leur avait été donné par l'art. 2 de l'Ordre en Conseil de 1925. Cette demande a été présentée devant la Commission d'Enquête Royale de 1937 (1). Mais, dans ce cas aussi le Gouvernement de Palestine se réserve le droit de refuser la nationalité palestinienne aux quémандeurs qui ont obtenu entre temps une autre nationalité que la nationalité ottomane.

L'innovation essentielle dans cette addition, et la stipulation n'existant point dans l'Ordre en Conseil original (1925), est que les quémандeurs sont tenus à *démontrer qu'ils ont entretenu pendant leur absence des relations continues et ininterrompues* avec la Palestine, et qu'ils pensent rentrer dans ce pays pour y domicilier en permanence.

LA NATIONALITÉ PALESTINIENNE D'APRÈS L'ART. 4 DE L'ORDRE

II

L'art. 4 crée une catégorie spéciale de nationaux ottomans qui ont le droit à des facilités dans l'obtention de la

(1) V. Rapport de la Commission Royale de la Palestine, S. D. N., Genève, 1937, chap. XV, § 12.

nationalité palestinienne. Ce sont des personnes qui ont manifesté devant le clerc du Gouvernement, dans le délai de deux ans à partir du 1^{er} août 1925, leur désir d'obtenir la nationalité palestinienne et lui ont déclaré que :

- (a) le quémendeur est né en Palestine, qu'il a obtenu la nationalité ottomane et qu'il est encore de cette nationalité ;
- (b) le quémendeur habite la Palestine au moins depuis six mois avant sa déclaration ;
- (c) le quémendeur n'a acquis aucune autre nationalité pendant qu'il séjournait à l'étranger.

Toutes les personnes pourroient obtenir la nationalité palestinienne, après l'approbation du Haut Commissaire qui leur délivrera le certificat de nationalité palestinienne, et de ce fait seront considérées comme étant de nationalité palestinienne du jour de leur déclaration et non point du jour de l'issue du certificat.

LA NATIONALITÉ PALESTINIENNE D'APRÈS L'ART. 5 DE L'ORDRE

III

L'art. 5 de l'Ordre en Conseil de 1925 a créé une catégorie spéciale des personnes que la loi assimile aux nationaux ottomans. Ce sont les personnes auxquelles ont été délivrés, en raison de la loi pour les élections au Conseil Législatif de 1922, des actes de nationalité ottomane temporaires et qui, n'ayant pas quitté le pays, expriment le désir d'obtenir la nationalité palestinienne. En 1922, la Palestine était encore considérée comme faisant part formellement de l'Empire Ottoman, et pour permettre à la population de prendre part aux élections pour le Conseil

législatif, des possibilités spéciales ont été envisagées pour la déclaration de la nationalité.

Toutes ces personnes sont considérées par l'art. 5 de l'Ordre en Conseil de 1925 comme ayant fait la déclaration prévue dans l'art. 4, c'est-à-dire, étant de nationalité ottomane et étant arrivées en Palestine dans l'intervalle du 1^{er} Août 1925 au 1^{er} Août 1927. De ce fait ils peuvent obtenir la nationalité palestinienne en faisant une déclaration seulement. Le Haut Commissaire a le droit mais n'est pas obligé de leur octroyer la nationalité palestinienne. Dans le cas où leur requête est agréée il leur sera délivré par le Haut Commissaire le certificat de Naturalisation, et ils seront reconnus naturalisés de la date d'issue du certificat.

NATURALISATION DES ÉTRANGERS

IV

Après avoir étudié brièvement le statut juridique des ci-devant nationaux ottomans et de ceux que la loi assimile à la nationalité ottomane, et comment et dans quelles conditions la loi leur accorde la nationalité palestinienne, il nous reste maintenant à considérer le statut des étrangers qui émigrent en Palestine et désirent obtenir la nationalité palestinienne, quelles sont les conditions auxquelles ils doivent répondre et quelles modalités ils doivent remplir pour obtenir pour eux et les membres de leurs familles la nationalité palestinienne ?

L'art. 7 prévoit trois conditions que tout étranger doit remplir pour que le Haut Commissaire lui délivre le certificat de naturalisation :

(a) que le quémandeur ait habité en Palestine au

moins pendant deux années, des trois ans qui précèdent sa demande de naturalisation ;

(b) que le quémendeur soit de bonne moralité et qu'il ait des connaissances suffisantes de l'une des trois langues officielles du pays : l'Anglais, l'Hébreu ou l'Arabe ;

(c) que le quémendeur s'apprête à résider en permanence en Palestine si sa requête est agréée.

L'art. 7 (2) précise que le certificat de naturalisation ne saurait être délivré avant que son destinataire n'ait prêté serment de loyauté envers le Gouvernement.

L'art. 7 (3) stipule que la délivrance d'un certificat de naturalisation sera laissée à la discrétion absolue du Haut Commissaire qui pourra, en donnant les motifs ou non, refuser le certificat. Aucun appel ne sera recevable contre sa décision.

L'art. 23 de la loi stipule que le Haut Commissaire ait le droit de déléguer à une autre personne des prérogatives dont il est seul le détenteur légal, excepté les droits qui lui sont conférés personnellement en sa qualité de Haut Commissaire, d'après les art. 10 et 24 de la loi. Toutefois, le délégué du Haut Commissaire n'a pas le droit dans l'exercice de sa fonction de refuser le certificat de naturalisation pour des raisons futiles, et après des recherches minutieuses, ne pourra faire état du droit de discrétion pour des raisons majeures. Mais si le délégué du Haut Commissaire est persuadé par les circonstances qu'un refus de délivrance du certificat de naturalisation s'impose, aucun appel ne sera recevable contre sa décision.

L'art. 7 (5) stipule que le Haut Commissaire a le droit de délivrer le certificat de naturalisation à toute personne résidant deux années en Palestine, même si ce délai n'ait

pas été compris dans la limite de trois années précédant la requête de naturalisation.

SECTION III

LES MODES DE PERTE

DE LA NATIONALITÉ PALESTINIENNE

Nous avons analysé plus haut les modes d'acquisition de la nationalité palestinienne dans leurs aspects et cas divers. Nous verrons maintenant quelles sont les prescriptions de la loi qui déterminent la perte de cette nationalité.

La loi accorde au Haut Commissaire le droit d'annuler le certificat de naturalisation. Ceci est prévu dans les art. 10-11 amendés par l'Ordre en Conseil de 1931 et celui de 1939.

Le Haut Commissaire a le droit d'annuler le certificat de naturalisation s'il est persuadé que son détenteur a obtenu sa naturalisation soit en faisant de fausses déclarations ou en se servant d'autres moyens irréguliers. Par exemple, si le naturalisé a déclaré avoir séjourné en Palestine pendant les trois ans antérieurs à sa requête de naturalisation et qu'il s'avère que cette déclaration est fausse. Le Haut Commissaire a le droit d'annuler le certificat de naturalisation s'il est persuadé que le naturalisé a séjourné durant plus de trois années à l'étranger, sans avoir entretenu des relations permanentes avec la Palestine.

Quelle est la définition et le sens légal des mots : relations permanentes ? Il n'y a point de précision. La détermination légale varie selon les circonstances. Un autre motif pour l'annulation du certificat de naturalisation peut servir le manque de loyauté envers le Gouvernement de la part du naturalisé.

Le Haut Commissaire a le droit d'annuler pour les mêmes motifs spécifiés ci-devant les certificats de naturalisation, délivrés selon les art. 4 et 5. Mais il n'a pas le droit d'annuler la nationalité des personnes qui l'ont acquise d'après l'art. 1^{er} de l'Ordre en Conseil sur la Nationalité palestinienne (art. 10).

L'art. 11 stipule que le Haut Commissaire a le droit d'incorporer aussi, dans l'ordre annulant le certificat de naturalisation d'une personne, la dénaturalisation de sa femme et ses enfants. Mais si les noms de ces derniers ne sont pas incorporés dans l'ordre d'annulation, ceux-ci continuent à demeurer de nationalité palestinienne.

Dans ce cas, faculté est laissée à la femme de répudier dans un délai de six mois la nationalité palestinienne — et dans ce cas, non seulement elle seule, mais aussi les enfants qu'elle a de son mari perdent la nationalité palestinienne.

L'art. 11 (2) prévoit un Droit de Protection spéciale pour la femme qui détient la nationalité palestinienne, non pas seulement de par son mariage, mais parce que ce droit lui est conféré de par sa naissance, ou bien par les art. 1^{er} et 6 de l'Ordre en Conseil. Dans ce cas, le Haut Commissaire n'a pas le droit d'annuler automatiquement la nationalité palestinienne de cette femme en même temps que celle de son mari — ne serait-ce que pour les motifs la concernant personnellement : soit qu'elle ait habité l'étranger pendant trois ans sans entretenir des rapports permanents avec la Palestine, ou que, par son attitude déloyale envers le Gouvernement, elle se place dans la catégorie des gens passibles de perdre leur nationalité prévue par l'art. 10 de l'Ordre en Conseil.

SECTION IV

LA SITUATION DE LA FEMME ET DES ENFANTS

A •

LA SITUATION DE LA FEMME

I

Avant l'amendement survenu en 1939, la loi prévoyait en fait que la nationalité de la femme mariée était celle de son mari, cela veut dire que la femme d'un naturalisé ou de nationalité palestinienne était aussi de la même nationalité. De ce fait une femme de nationalité étrangère qui épousait un naturalisé ou de nationalité palestinienne, recouvrait la nationalité de son époux sur présentation de l'acte de mariage.

Mais l'Ordre en Conseil de 1939 a apporté un changement fondamental dans cette situation. L'art. 12 (2) de l'Ordre en Conseil de 1939 statue que la femme qui contracte un mariage avec un naturalisé ou de nationalité palestinienne, après l'entrée en vigueur du nouvel amendement de la loi, n'obtient pas automatiquement la nationalité de son mari, mais faculté lui est laissée d'acquérir de par elle-même la nationalité palestinienne dans le cas même où elle ne peut faire preuve et se prévaloir des qualités requises par l'art. 7 de la loi. (Ex. : obligation d'habiter le pays durant deux années, etc.)

Il s'ensuit donc que la femme qui a contracté un mariage avec un homme dont la nationalité palestinienne lui a été accordée par l'art. 1^{er} de la loi, n'a pas le droit de se prévaloir du privilège de son mari, mais en se naturalisant de son propre gré n'obtiendra qu'un certificat de naturalisation basé sur l'art. 7 de l'Ordre en Conseil,

L'art. 12 (6) amendé en 1939 stipule que, si un homme demande et obtient la naturalisation après l'entrée en vigueur de cette loi, sa femme légitime n'a pas de ce fait le droit automatique à la naturalisation. Si le quémendeur désire que sa femme soit naturalisée, il doit le spécifier dans sa requête, et c'est seulement après le consentement du Haut Commissaire que le nom de la femme sera incorporé, en toutes lettres, dans le certificat de naturalisation.

Des changements de fond ont été apportés aussi dans l'art. 12 quant au statut des femmes de nationalité ou naturalisées palestiniennes qui contractent un mariage avec un homme de nationalité étrangère. L'amendement 3 de l'art. 12 stipule que l'épouse d'un naturalisé ou de nationalité palestinienne ne perd pas de par son mariage sa nationalité, excepté dans le cas où elle déclare avoir opté après son mariage pour la nationalité de son mari.

La raison de cet amendement est le souci de prévenir qu'une femme de nationalité palestinienne reste sans aucune nationalité définie de par son mariage avec un étranger. Ceci peut advenir dans le cas où les lois du pays de son mari n'accordent pas automatiquement à la femme légitime de son citoyen les droits de nationalité. Car si la loi palestinienne enlevait à la femme le droit à son ancienne nationalité et les lois du pays de son mari ne lui accordent pas le droit à la nationalité de son mari, elle resterait sans nationalité. Mais si les lois du pays de son mari lui accordent l'accès à la nationalité, elle peut renoncer et perdre la nationalité palestinienne.

Nous nous proposons d'examiner maintenant la situation de la femme dont le mariage a été résilié soit par le décès du mari ou bien par le divorce. Deux catégories bien distinctes se présentent à notre attention :

(a) celle de la femme qui était de nationalité palestinienne avant de contracter le mariage avec un citoyen étranger.

(b) et de la femme qui était étrangère au moment de son mariage avec un naturalisé palestinien.

L'art. 7 (4) de la loi s'occupe de la situation de la femme de la première catégorie, et dont le mariage a été résilié. Elle doit faire une demande de réintégration dans la nationalité palestinienne prévue par l'art. 7 ; démontrer qu'elle réside deux ans en Palestine, etc. Nous constatons donc que la résiliation du mariage n'implique pas la reconnaissance automatique de sa première nationalité, mais que droit lui est donné de la requérir.

L'art. 13 de l'Ordre en Conseil de 1925 règle la situation du deuxième cas, celui de la femme qui était de nationalité étrangère lors de son mariage et dont le mariage est résilié. Les femmes comprises dans cette catégorie ne perdent pas leur droit à la naturalisation palestinienne par la résiliation de leur mariage.

L'article stipule donc que, dans les deux cas, quand la femme de nationalité palestinienne est mariée à un étranger, ou bien une femme de nationalité étrangère est mariée à un homme de nationalité palestinienne, elles ne perdent pas, après la mort du mari ou le divorce, la nationalité qu'elles ont acquise avec le mariage.

Dans l'art. 12 (4) amendé en 1939 est comprise une nouvelle disposition fondamentale, d'après laquelle, si le mari répudie sa nationalité palestinienne pour une autre, la femme a le droit de conserver la nationalité palestinienne, sauf le cas où elle acquiert elle-même la nouvelle nationalité de son mari.

L'art. 12 (5) réserve à la femme la faculté de refuser la

nouvelle nationalité acquise par son mari. Dans ce cas, elle a le droit à un délai de 12 mois, et dans certaines circonstances un délai plus long lui sera accordé, pour déclarer son désir de conserver la nationalité palestinienne. Dans ce cas elle conserve cette nationalité même si le contrat de mariage qui la lie à son mari n'est pas résilié.

LA SITUATION DES ENFANTS

II

L'art. 6 de l'Ordre en Conseil de 1925 stipule que le statut personnel des enfants mineurs est conforme au statut des parents. Cet article a été amendé en 1939 dans le sens que le statut des enfants mineurs dont les parents sont de nationalité palestinienne sera conforme au statut qui régit la nationalité du père. C'est-à-dire que, si le père est de nationalité palestinienne, l'enfant sera considéré de la même nationalité et vice-versa. Cet amendement a été conçu étant donné que l'Ordre en Conseil de 1939 a porté des changements de fond au statut de la nationalité de la femme, comme nous venons de le démontrer plus haut.

L'art. 9 de l'Ordre en Conseil de 1925 parle des enfants qui n'ont pas encore atteint leur âge de maturité. On peut incorporer le nom de l'enfant, en toutes lettres, dans le certificat de naturalisation, ou de nationalité du père ou de la mère, selon le cas, tout en réservant néanmoins pour l'enfant le droit de répudier dans un délai de douze mois, après avoir atteint l'âge de sa maturité, la nationalité palestinienne. Si l'adulte fait usage de ce droit, sa nationalité est annulée.

L'art. 14 prévoit que les enfants appartenant à des parents qui ont changé leur nationalité palestinienne perdent eux

aussi leur nationalité palestinienne. Mais dans le cas où le chagement de nationalité par leur père ou leur mère leur octroie automatiquement la nouvelle nationalité acquise par leurs parents, l'enfant, dès son arrivée à l'âge de maturité, peut exprimer son désir de réintégrer la nationalité palestinienne, et celle-ci lui est accordée.

SECTION V

REVUE GÉNÉRALE DE LA LOI

SUR LA NATIONALITÉ PALESTINIENNE

ET L'ART. 7 DU MANDAT

Nous nous bornerons à l'analyse que nous venons de faire des principaux articles de la loi de nationalité en Palestine de 1925, d'après les amendements apportés à cette loi en 1931 et 1939, pour rechercher et établir le degré de concordance de cette loi avec les stipulations fondamentales de l'art. 7 du Mandat. Soulignons tout d'abord que la recommandation formelle contenue dans l'art. 7 du Mandat prévoit la légifération d'une loi spéciale de nationalité et encore que des recommandations spéciales seront prévues qui faciliteront aux Juifs d'acquérir la nationalité palestinienne, etc., tandis que l'Ordre en Conseil de 1925 omet de prendre en considération cette recommandation, ne fait même aucune allusion à l'art. 7 du Mandat, et n'envisage aucune possibilité facilitant aux Juifs l'obtention de la nationalité palestinienne.

Cette omission est expliquée par le fait que les législateurs ont supposé que les Juifs seront presque les seuls à avoir recours à la loi de la nationalité, et c'est pourquoi il n'y aurait aucune raison de leur accorder des facilités spéciales et qu'il n'y aurait aucune infraction aux prescriptions

du Mandat, si des ressortissants des autres minorités voudraient bénéficier des facilités accordées aux Juifs par la loi de la nationalité. Il ne fait aucun doute que ce raisonnement est foncièrement erroné. Car il est évident que le raisonnement qui conduit à ne pas incorporer dans la loi de nationalité des prescriptions spéciales en ce qui concerne l'accès des Juifs à cette nationalité devait influencer le législateur de l'Ordre en Conseil de 1925 qui avait pour mission initiale d'établir les prescriptions de la loi de nationalité en concordance avec les prescriptions du Mandat. C'est pourquoi l'art. 7 (3) de la loi de la Nationalité palestinienne est ainsi conçu : « La délivrance d'un certificat de naturalisation sera laissée à la discrétion absolue du Haut Commissaire qui pourra, en donnant des motifs ou non, remettre ou refuser le certificat, suivant ce qu'il croit le mieux convenir à l'intérêt public ; aucun appel ne sera recevable contre sa décision. »

Il n'existe aucun doute que les dispositions de cet article sont contraires à l'esprit de l'art. 7 du Mandat. Le Juif qui émigre en Palestine et peut s'établir et résider en permanence dans le pays a le droit à la nationalité palestinienne. Et le fait que la délivrance du certificat de naturalisation soit laissée à la discrétion absolue de l'Administration palestinienne doit être considéré comme le dérobement aux obligations internationales assumées par le Mandataire. Et en conséquence l'art. 7 (3) de la loi doit être considéré comme contraire aux prescriptions du Mandat.

Contraire aux prescriptions du Mandat est aussi l'art. 10 (1) que nous avons déjà mentionné plus haut et qui laisse au Haut Commissaire le droit d'annuler tout certificat de naturalisation, après avoir reçu le consentement

« d'un des secrétaires d'Etat de Sa Majesté ». De la « Dénaturalisation » sont passibles tous les citoyens palestiniens, sauf ceux qui étaient anciennement des nationaux ottomans et sont devenus automatiquement de nationalité palestinienne.

En résumé, la loi de 1925 traite le Juif admis dans le pays comme tout autre étranger, et les conditions de naturalisation s'appliquent indifféremment à tous ceux qui ne sont pas des anciens sujets turcs. « La loi ne fait aucune distinction essentielle entre les Juifs et les non-Juifs ressortissant de n'importe quel pays, ni en ce qui concerne les conditions requises pour obtenir la naturalisation, non plus qu'en ce qui concerne la révocation ou l'annulation des certificats de nationalité déjà acquise. Elle confère au Haut Commissaire (art. 7 (3) le droit de rejeter les demandes de naturalisation qui sont en règle, sans donner de motif ; elle reconnaît au Gouvernement Britannique le droit de révoquer ou d'annuler toute naturalisation, dans le cas où le détenteur du certificat, comme il est stipulé à l'art. 10, a été absent de la Palestine pendant plus de trois ans, ou s'est montré déloyal « par des actes ou par des paroles », envers l'Administration Palestinienne.

Dans ces circonstances, il est douteux que la loi en question puisse être reconnue comme répondant exactement à l'art. 7 du Mandat et à la déclaration formelle faite par le Gouvernement de Sa Majesté en Juin 1922, qui porte en tête que le peuple juif sera en Palestine « de plein droit et non par tolérance ». Ou bien cette déclaration signifie quelque chose, ou elle ne veut rien dire du tout.

Si elle signifie quelque chose, c'est bien le moins d'en inférer que les Juifs admis en Palestine doivent y être

considérés non pas comme des étrangers, dont la présence dans un pays qui n'est pas le leur n'est, en général, que tolérée jusqu'à nouvel ordre, mais comme y constituant un élément déterminé de la population palestinienne (1).

(1) V. C. P. M., 20^e session, pp. 92-93.

VU: *Le Président de Thèse,*
H. NÉZARD.

Vu : *Le Doyen,*
H. NÉZARD.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Caen,
DAURE.

BIBLIOGRAPHIE

- ANSON (W.-R.). — *Loi et pratique constitutionnelle d'Angleterre*. Paris, 1905.
- BALDWIN (J.-F.). — *The King's Council in England during the Middle Ages*. Oxford, 1913.
- BATTY (A.-V.). — *British year book of international law*. 1921-1922, p. 117-8.
- *Protectorates and mandates*.
- BAUMKÖLER (A.). — *Le Mandat sur la Palestine*. Thèse, Paris, 1931.
- BENTWICH (N.). — *The practice of the Privy Council in Judicial Matters*. 2^e éd., Londres, 1926 ; 3^e éd., Londres, 1937.
- *England in Palestine*. Londres, 1932.
- *Académie de Droit International*. Recueil des cours, 1929, IV, p. 115, *Le Système des Mandats*.
- DICEY (A.-V.). — *The Privy Council*, « *Arnold Prize Essay* ». Londres, 1887.
- *Introduction to the study of the Law of the Constitution*. 8^e éd., Londres, 1927.
- *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*. Ed. française.
- ESMEIN (A.). — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris, 1927.

- FAUCHILLE. — *Traité de droit international public*. Tome I, Paris, 1922.
- FEINBERG (N.). — *Somme problems of the Palestine Mandate*. Tel-Aviv, 1936.
- FITZROY (Sir Almeric). — *The History of the Privy Council*, Londres, 1928.
- LASERSON (M.). — *On the mandate*. Tel-Aviv, 1937, « Ige-reth ».
- *Le Mandat, la Constitution et le Conseil Législatif (Hébreu)*. Tel-Aviv, 1935.
- LOWELL (A.-L.). — *Le Gouvernement de l'Angleterre*. Traduction française, Paris, 1910.
- MARGALITH (A.-M.). — *The international Mandates*. Baltimore, 1930.
- MIRKINE-GUETZEVITCH. — *Droit Constitutionnel International*, Paris, 1935.
- MOCH (M.). — *Le Mandat Britannique en Palestine*. Thèse, Paris, 1932.
- QUINCY WRIGHT. — *Mandates under the League of Nations*. Chicago, 1930.
- REES VAN. — *Les Mandats internationaux*.
- I. *Le contrôle international de l'administration mandataire*. Paris, 1927.
- II. *Les principes généraux du régime des Mandats*. Paris, 1928.
- SALMON (C.-S.). — *The crown colonies of Great Britain*.
- SCELLE (G.). — *Précis de droit des gens*. Paris, 1934.
- STOYANOVSKY (J.). — *La théorie générale des Mandats internationaux*. Paris, 1925.
- *The Mandate for Palestine*. Londres, 1928.
- STUBBS (W.). — *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*. Paris, 1927.

TODD (A.). — *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*. Paris, 1900.

— *Parliamentary government in the British Colonies*. Londres, 1894.

TURNER (E.-R.). — *The Privy Council of England*. Baltimore, 1927.

ZIEW (B.). — *Monnaie et Credit* (Hébreu, *Kesef vashrai*). Tel-Aviv, 1937.

COMMISSION PERMANENTE DES MANDATS

Procès-verbal de la cinquième session (extraordinaire),
tenue à Genève du 23 octobre au 6 novembre 1924.

Procès-verbal de la septième session, tenue à Genève du 19
au 30 octobre 1925.

Procès-verbal de la neuvième session, tenue à Genève du 8
au 25 octobre 1926.

Procès-verbal de la seizième session.

Procès-verbal de la dix-septième session (extraordinaire),
tenue à Genève du 3 au 21 juin 1930.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

A.	I. Le Mandat	10
	II. Le Foyer National Juif	12
B.	I. Le Conseil Privé	14
	II. Nomination d'un Conseiller Privé	15
	III. La différence entre l' <i>Ordonnance</i> et le <i>Statute</i>	18
	IV. Les pouvoirs exécutifs de la Couronne en Conseil	19
C.	I. Le <i>Foreign Jurisdiction Act</i> 1890	21
	II. L'affaire de Sharif El Shanti	24
D.	I. Les rapports entre le Mandat et l'Ordre en Conseil 1922	26
	II. Les rapports entre l'Ordre en Conseil et la loi votée par le Parlement en Angleterre	32
	III. Les rapports entre l'Ordre en Conseil 1922 et la loi édictée par le Pouvoir législa- tif en Palestine	34
	IV. L'affaire d'Altschuler	36

CHAPITRE I

L'Ordre en Conseil 1922

40

SECTION I

CARACTÈRE GÉNÉRAL

DE LA CONSTITUTION PALESTINIENNE

40

- I. La souveraineté en matière des Mandats .. 40
- II. La composition de la Constitution 43

SECTION II

LE GOUVERNEMENT DE LA PALESTINE

46

- A. L'Exécutif, pouvoirs du Haut Commissaire 47
 - I. En matière administrative 47
 - II. En matière législative 52
 - III. En matière judiciaire 56
- B. Le législatif 56
 - I. Le Conseil Législatif 59
 - II. Compétence du Conseil Législatif 62
 - III. Le régime de libre gouvernement et la
notion du Mandat 64
 - IV. L'échec du projet en 1935-36 67
- C. Le Judiciaire 70
 - I. Les tribunaux civils 72
 - II. Les tribunaux religieux 73
 - III. Cours tribales 78
 - IV. Tribunaux spéciaux 78
 - V. La loi applicable devant les tribunaux civils 79
 - VI. La clause pénale (*penalty*) et dommages-
intérêts (*liquidated damages*) 82
 - VII. Exécution forcée (*specific performance*) .. 85

CHAPITRE II

L'Ordre en Conseil 1924 (Appel à la Commission Judiciaire du Conseil privé)	88
I. Appel de plein droit	89
II. Appel par autorisation spéciale	92
A. En matière civile, le cas d'Urtas	93
B. En matière criminelle	96
III. Procédure d'Appel	97

CHAPITRE III

L'Ordre en Conseil 1927 (Le système monétaire)	101
I. Le système monétaire en Palestine avant la guerre de 1914	101
II. Projet de réforme	103
III. Le système actuel	105

CHAPITRE IV

Les Lieux Saints 108

I. L'Ordre en Conseil de la Palestine 1924 (Lieux Saints)	108
II. L'Ordre en Conseil de la Palestine 1931 (Mur des Lamentations)	112

CHAPITRE V

L'Ordre en Conseil 1925

LE STATUT DE LA NATIONALITÉ PALESTINIENNE	118
--	-----

SECTION I

A. La question de la nationalité devant la S.D.N...	119
---	-----

B. La question de la nationalité d'après les Traités de Sèvres et de Lausanne	121
--	-----

SECTION II

A. Les diverses catégories de nationaux palestiniens	125
I. Le droit naturel à la nationalité palesti- nienne et les personnes que la loi assi- mille comme ayant le droit naturel	125
II. La nationalité palestinienne d'après l'art. 4 de l'Ordre	129
III. La nationalité palestinienne d'après l'art. 5 de l'Ordre	130
IV. Naturalisation des étrangers	131

SECTION III

LES MODES DE PERTE DE LA NATIONALITÉ PALESTINIENNE	133
--	-----

SECTION IV 135

A. La situation de la femme et des enfants	135
I. La situation de la femme	135
II. La situation des enfants	138

SECTION V

REVUE GÉNÉRALE DE LA LOI

SUR LA NATIONALITÉ PALESTINIENNE

ET L'ART. 7 DU MANDAT	139
-----------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE	143
---------------------	-----

CAEN
CARON ET C^{ie}, IMPRIMEURS
34, RUE D'EMOLOMBE

